

ANALISA
1982—9

**MASALAH-
MASALAH
PEMBANGUNAN**



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daed JOESOE, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	790
PRAKTEK DAN TEORI PEMBANGUNAN KETERGANTUNGAN (DEPENDENCIA)	
<i>Frans Kho MARIAKASIH</i>	793
PROGRAM INDUSTRIALISASI DALAM RANGKA PEMBANGUNAN NASIONAL DAN BEBERAPA ASPEK PERDAGANGAN/PEMBIAYAAN	
<i>J. PANGLAYKIM</i>	805
KEDUDUKAN DAN PERANAN WILAYAH INDONESIA BAGIAN TIMUR DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL: SEKARANG DAN PROSPEKNYA DI MASA DEPAN	
<i>Pande Radja SILALAH</i>	828
PENDUDUK DAN USAHA TRANSMIGRASI DI INDONESIA	
<i>Abdul KADIR</i>	844
SUMBER PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN: SUATU TINJAUAN PELAKSANAAN DAN PROSPEK REPELITA III DAERAH SUMATERA BARAT	
<i>Rustian KAMALUDDIN</i>	862
DAMPAK-DAMPAK KEGIATAN PENANAMAN MODAL ASING TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI INDONESIA	
<i>Engelina PATTIASINA</i>	881
PENYESUAIAN SAMBIL BERJALAN: PELAJARAN DARI KOREA?	
<i>KIM Jae-ik (diterjemahkan oleh Budi S. SATARI)</i>	900

PENGANTAR REDAKSI

Dalam Pidato Kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus 1982 yang lalu antara lain dikemukakan bahwa tahun 1982 mempunyai arti penting dalam perjalanan bangsa Indonesia mengarungi sejarah dan membangun masa depan. Pertama, Indonesia telah menyelenggarakan Pemilihan Umum sebagai pelaksanaan demokrasi pada bulan Mei yang lalu; Kedua, dalam kurun waktu dilaksanakannya Repelita III sampai tahun ketiga ini telah dicapai hasil-hasil pertumbuhan yang menggembirakan.

Pembangunan yang telah mencapai tahapan ketiga dan berjalan selama tiga belas tahun sejak dilancarkan Repelita I tampaknya semakin menunjukkan hasil-hasil yang memberikan harapan. Stabilitas ekonomi dapat dimantapkan walaupun dunia usaha sedang dilanda resesi yang berkepanjangan. Memang, mau tidak mau Indonesia mengalami pengaruh yang kurang menyenangkan akibat krisis ekonomi dunia dewasa ini seperti terlihat pada neraca perdagangan kita. Sejak permulaan tahun 1981 ekspor barang nonminyak terasa mengalami kelesuan baik akibat tindakan proteksi beberapa negara maupun turunnya harga barang-barang tersebut di pasaran internasional. Meskipun demikian secara umum dapat dikatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia relatif tinggi, yaitu tahun lalu 7,6%, dan merupakan salah satu yang tertinggi dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan negara-negara industri dan negara-negara berkembang lainnya.

Usaha untuk meningkatkan produksi di berbagai bidang, baik bidang pertanian dan industri maupun bidang jasa terus dilakukan. Pembangunan nasional makin ditingkatkan baik dalam jumlah anggaran maupun jenis kegiatan yang dilakukan. Oleh sebab itu tak dapat dihindari timbulnya berbagai masalah dan tantangan. Tantangan nasional yang cukup besar tampaknya adalah masalah kependudukan dalam arti yang luas. Dengan laju pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi, yaitu 2,3% setahun, timbul persoalan pengembangan potensi penduduk agar mereka mampu berpartisipasi dalam pembangunan.

"Sebagai bangsa yang ingin tumbuh kukuh kuat, kita harus berani terus-menerus mengadakan introspeksi dan koreksi," demikian ditegaskan dalam pidato kenegaraan tersebut. Dalam rangka itu, ANALISA bulan September 1982 ini menampilkan beberapa tulisan yang membahas masalah-masalah pembangunan. Telah kita ketahui bahwa pembangunan senantiasa memerlukan rangsangan-rangsangan, semangat dan pemikiran-pemikiran baru. Tulisan-tulisan yang diturunkan kali ini diharapkan dapat memenuhi sebagian kebutuhan tersebut sehingga kita mampu memperluas, mempercepat dan memperdalam pembangunan nasional.

Dalam karangan "Praktek dan Teori Pembangunan Ketergantungan (Dependencia)," Frans Kho MARIAKASIH membahas suatu teori pembangunan yang dikembangkan oleh ahli-ahli yang berasal dari Dunia Ketiga. Banyak konsep dan strategi pembangunan baik jangka pendek maupun jangka panjang dipraktekkan sejak Perang Dunia II berakhir, namun hasilnya kurang memuaskan karena kebanyakan disusun oleh para ahli dari negara-negara maju yang kurang mendalami permasalahan di Dunia Ketiga. Pembangunan sejauh ini terlalu dilihat dari aspek ekonomi tetapi masalah-masalah dasar sebagai keseluruhan kurang disoroti. Tesis yang ingin dibela dalam karangan ini ialah bahwa pembangunan adalah pilihan politis dengan aspek-aspek ekonomi, sosial dan budaya.

Karangan kedua bulan ini berjudul: "Program Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional dan Beberapa Aspek Perdagangan/Pembiayaan," dan ditulis oleh J. PANGLAYKIM. Secara makro perekonomian nasional Indonesia tumbuh dan maju dengan mantap. Sebenarnya keadaan ini memberi peluang untuk melaksanakan proyek-proyek feasible karena bisnis internasional sedang mencari penempatan dana-dananya. Ini berarti bahwa kekuatan makro dapat diterjemahkan ke dalam asset nasional atau dapat dijadikan kesatuan-kesatuan produksi yang akan memperlebar dan memperdalam struktur industri Indonesia.

Walaupun dilakukan berbagai usaha untuk mempercepat pembangunan nasional kita, aspek pemerataan mendapatkan perhatian utama seperti dituangkan dalam Trilogi Pembangunan GBHN 1978 yang melandasi kegiatan Pelita III. Sejak Pelita II pendekatan Regional semakin menonjol dan sejalan dengan itu Indonesia dibagi menjadi empat wilayah pembangunan utama, di antaranya Indonesia bagian Timur. Pande Radja SILALAH menyoroti beberapa faktor dan masalah yang berhubungan dengan wilayah pembangunan itu dalam rangka pembangunan nasional dewasa ini dan prospeknya di masa depan. Pembahasan memberikan tekanan khusus kepada bidang ekonomi.

Dalam rangka meningkatkan pembangunan ekonomi masalah kependudukan harus ditangani secara sadar dan memadai. Usaha untuk lebih pemeratakan distribusi penduduk menurut wilayah geografis Indonesia dilakukan dengan memindahkan penduduk dari Pulau Jawa ke Luar Jawa. Namun usaha transmigrasi itu sejauh ini memiliki beberapa kelemahan pokok antara lain terbatasnya dana dan daya yang tersedia untuk melaksanakan transmigrasi secara besar-besaran sesuai dengan kebutuhan. Masalah ini dibahas oleh Abdul KADIR dalam karangan yang berjudul "Penduduk dan Usaha Transmigrasi." Sejak Pelita I transmigrasi tidak hanya dipandang sebagai usaha mengurangi kepadatan penduduk di suatu tempat tertentu tetapi juga sebagai program pembangunan regional pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya.

Dewasa ini, upaya memperbesar partisipasi dan kontribusi daerah yang sejalan dan terpadu dengan pusat perlu lebih ditingkatkan. Salah satu cara untuk mengetahui seberapa jauh usaha-usaha yang dilakukan di tingkat daerah menunjang kebijaksanaan dan usaha pemerintah pusat adalah melihat rencana anggaran daerah yang bersangkutan. Rustian KAMALUDDIN membuat suatu tinjauan mengenai pelaksanaan dan prospek sumber pembiayaan pembangunan daerah Sumatera Barat dalam Repelita III. Titik beratnya adalah pada sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah daerah sendiri, khususnya APBD Daerah Tingkat I.

Masalah Penanaman Modal Asing harus dikaitkan dengan kepentingan nasional. Partisipasi modal asing dalam investasi diharapkan dapat menaikkan tingkat pertumbuhan ekonomi dan mempercepat pembangunan. Engelina PATTIASINA membahas dampak-dampak kegiatan penanaman modal asing baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Sebagai penutup ANALISA bulan ini disajikan karangan KIM Jae-ik mengenai pengalaman pembangunan Korea Selatan sebagai bahan perbandingan yang berguna dalam menyusun strategi pembangunan selanjutnya. Karangan ini menggambarkan penyesuaian-penyesuaian pembangunan Korea dan mengetengahkan beberapa pelajaran yang bisa diambil dari pengalaman-pengalaman itu, antara lain memperkuat pasar, mendukung industri-industri yang dianggap strategis, mengurangi risiko sehubungan dengan masuknya modal asing dan usaha proteksi.

PRAKTEK DAN TEORI PEMBANGUNAN KETERGANTUNGAN (DEPENDENCIA)

Frans Kho MARIAKASIH*

Sejak kemerdekaan politik negara-negara Afrika, Asia dan Amerika Latin telah dipikirkan bagaimana membangun suatu masyarakat bekas jajahan. Kenyataannya habis Perang Dunia II banyak pikiran, konsep dan strategi pembangunan untuk jangka pendek atau panjang telah dipraktekkan, tetapi hasilnya tidak memuaskan. Betul, konsep-konsep atau usul-usul tidak kurang: menarik modal asing, memberantas pengangguran, intensifikasi pertanian, promosi industri kecil dan sedang, teknologi tepat guna (appropriate), pembangunan pedesaan, pengembangan sumber-sumber daya manusia, pendidikan rakyat, pengembangan kesehatan, politik sosial, promosi dan diversifikasi ekspor, perubahan institusi-institusi, perbaikan infrastruktur, dan lain-lain. Semuanya itu dimaksud untuk mendorong pertumbuhan (growth inducing mechanism) dengan harapan akan dicapai lepas-landas (take off) dan menuju dorongan besar dalam perkembangan ekonomi (big push). Kita banyak memperhatikan strategi penghapusan kemiskinan, strategi pertumbuhan ekonomi, strategi penciptaan lapangan kerja atau strategi pembangunan yang berorientasi pada rakyat seperti diusulkan oleh Owens dan Shaw.¹ Juga dari instansi-instansi internasional seperti Bank Dunia berasal tidak kurang usul-usul, dan pada tahun 1974 dicetuskan di PBB gagasan Tata Ekonomi Internasional Baru (New International Economic Order)² dan pada tahun 1976 di ILO strategi kebutuhan dasar terutama untuk yang miskin.³

*Dosen Universitas Katolik Nijmegen, Negeri Belanda.

¹Edgar Owens dan Robert Shaw, *Pembangunan Ditinjau Kembali* (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 1980). Terjemahan buku *Development Reconsidered* (London, 1972).

²*Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*, Resolusi PBB 3201 S-VI; dan *Program of Action on the Establishment of a New International Economic Order*, Resolusi PBB 32-2 S-VI; dan *Charter of Economic Rights and Duties of States*, Resolusi PBB 3281 (XXIX), 12 Desember 1974.

³ILO, *Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem*. Report of the Director General to the Tripartite World Employment Conference, Geneve, 1976.

Tujuan pembangunan yang dimaksud secara utopi (ideal) adalah jelas: suatu masyarakat yang terlepas dari kemiskinan dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat serta penghidupan yang sejahtera dan layak untuk semua orang. Orang ingin mencapainya dalam jangka tidak terlalu panjang, kalau bisa dalam satu generasi, misalnya strategi kebutuhan dasar pada tahun 2000. Skenario dan strategi yang bisa memberikan jalan yang dimaksudkan itu belum kelihatan. Bahkan laporan Bank Dunia yang terakhir memberikan fakta-fakta bahwa akibat stagflasi, resesi dunia dan krisis moneter di berbagai negara dan kawasan akan terjadi kemunduran dan perspektif yang menyedihkan.¹

Konsep-konsep dan teori-teori pembangunan yang disajikan oleh ahli-ahli dari negara kaya, baik dari Dunia Kesatu (negara-negara Barat Liberal) maupun dari Dunia Kedua (negara-negara sosialis komunis) mengandung asumsi-asumsi dan ideologi-ideologi yang tidak bisa diterima dalam kawasan sosial dan budaya di Dunia Ketiga. Konsep Rostow (dengan tahap terakhir model Amerika Serikat)² atau Uni Soviet (evolusi menuju masyarakat komunis) atau RRC mengandung unsur-unsur yang bisa merugikan identitas negara-negara Afrika, Asia dan Amerika Latin.

Telah dikatakan bahwa pembangunan sejauh ini terlalu dilihat dari aspek ekonomi atau bahwa praktek pembangunan didorong oleh masalah-masalah aktual yang dapat dipecahkan dengan sukses, tetapi masalah-masalah dasar sebagai keseluruhan kurang disoroti. Sebagai akibatnya sukses-sukses politik pembangunan tidak membawa kita ke negara adil dan makmur.

Tesis yang ingin kami bela ialah bahwa pembangunan adalah suatu *pemilihan politis* dengan aspek-aspek ekonomis, sosial dan budaya. Pemilihan suatu strategi pembangunan mulai dengan keinsyafan bahwa pembagian dunia dalam negara kaya dan miskin (masalah Utara-Selatan) adalah suatu ciptaan kekuatan-kekuatan historis. Pada abad ke-18 tidak ada masalah Utara-Selatan dan boleh dikatakan bahwa semua masyarakat di dunia sama dengan lapisan yang kaya dan lapisan yang miskin. Waktu itu tidak ada negara yang begitu terbelakang.

Suatu strategi pembangunan harus mulai dengan menjawab pertanyaan fundamental: apakah akar keterbelakangan di Dunia Ketiga? Dengan diagnose semacam ini baru dapat dicari (dipilih) suatu strategi pembangunan di mana begitu banyak masalah di negara "terbelakang" harus dipecahkan dari landasan dasar.

¹World Bank, *Prospects for the Developing Countries 1978-1985* (Washington, 1977); dan *Annual Report 1980* dan *World Development Report 1980*.

²W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth. A Non Communist Manifesto* (London: Cambridge University Press, 1960); lihat kritik Kuznets, Cairncross, Higgins, Ohlin, Baran dan Frank.

Dari banyak teori pembangunan kami pilih teori yang belum lama dicetuskan di Amerika Latin dan selama 15 tahun terakhir ini menjadi bahan diskusi hebat dengan kritik dari golongan liberal dan komunis. Dari banyak teori, teori ketergantungan (*dependencia*) adalah suatu teori yang dipupuk oleh ahli-ahli Dunia Ketiga dan diekspor ke negara kaya.¹

PERKEMBANGAN HISTORIS YANG MEMBUAT NEGARA KAYA DAN NEGARA TERBELAKANG

Menurut banyak ahli, antara lain Jan Romein, J. Needham dan lain-lain, sampai abad ke-16 (18) semua masyarakat di dunia sama dan tidak ada negara terbelakang. Baru pada waktu revolusi industri di Eropa Barat abad ke-19 mulai muncul perbedaan dalam perkembangan negara-negara di mana negara Barat menjadi lebih maju dan melompat ke depan dan dengan demikian negara-negara di luar Eropa menjadi negara kurang kaya atau miskin.² Pusat ilmu pengetahuan dan teknologi sebelum abad ke-15 bukan di Barat. Pada abad ke-10 negara-negara Arab, India dan Cina lebih maju. Needham menyinggung kemajuan ilmu dan teknologi yang pesat di Cina. Waktu itu negara-negara Eropa terbelakang. Tetapi sehabis revolusi industri pada abad ke-19 ilmu dan teknologi mendapat dorongan yang istimewa besar, terjadi banyak inovasi dan pada waktu ini dikatakan bahwa industri modern mulai di Eropa. Dengan kemajuan industri, perdagangan internasional lebih berkembang dan negara-negara Barat mencari bahan mentah serta pasaran untuk industrinya. Sebelum abad ke-15 di dunia terdapat banyak pusat politik dan ekonomi, tetapi sehabis ekspansi negara-negara Barat, pada jaman kolonial muncul satu pusat kekuasaan Barat.³ Pada jaman kolonial, terutama pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20, kekayaan dari jajahan disedot ke negara-negara kaya. Jaman itu dalam sejarah disebut jaman imperialisme dengan politik eksploitasi dan diskriminasi, yang di Barat mengakibatkan terjadinya *akumulasi modal* yang mendorong ekspansi industri dan kekuatan keuangan mencari obyek-obyek perdagangan di seluruh dunia. Dari proses itu

¹Teori-teori pembangunan dari Dunia Kesatu dan Kedua serta kritik dan artinya untuk Dunia Ketiga dipaparkan dalam buku kami yang akan diterbitkan pada akhir 1983.

²Sehabis memberikan kuliah di Universitas Gajah Mada Yogyakarta pada tahun 1953, Jan Romein menulis buku *De Eeuw van Azie* dan *In de ban van de Prambanan*. Jan Romein melihat sampai abad ke-18 suatu AMP (*Algemeen Menselijk Patroon*, artinya Pola Umum Manusia) di dunia, perkembangan yang pada dasarnya sama di seluruh dunia. Baru kemudian timbul perbedaan di Eropa. Needham menekankan dalam risetnya kemajuan Cina pada abad ke-15 dalam ilmu dan teknologi. Marco Polo menulis pada abad ke-13 bahwa negara yang paling kaya di dunia bukan Eropa.

³Barat dalam arti: mula-mula Inggris, kemudian Eropa Barat dan sesudah Perang Dunia I Amerika Serikat, Uni Soviet dan Jepang.

timbul konsep *pasar dunia* yang dikuasai oleh negara-negara kaya. Pada jaman itu dipupuk suatu tata ekonomi internasional dengan syarat-syarat yang menguntungkan dunia kaya dan merugikan negara-negara jajahan. Dengan kemajuan militer-teknologis, politik kekerasan dan agresi Eropa Barat dan Amerika Serikat bisa menjajah Afrika, Asia dan Amerika Latin, sedangkan Uni Soviet mencaplok daerah-daerah di Asia Utara (Siberia) dan Asia Tengah. Sehabis Perang Dunia II dengan merajalelanya perusahaan multinasional dan zone perdagangan bebas di seluruh dunia (juga Dunia Sosialis dan Politik RRC Deng Xiaoping)¹ terjadi *pabrik dunia* (internasionalisasi produksi).²

Sampai pecahnya Perang Dunia II kelihatan di Asia, Afrika dan Amerika Latin (Dunia Ketiga) *empat ketergantungan*: (1) ketergantungan *politis/militer*: perkembangan politis negara-negara jajahan ditentukan di London, Paris, Den Haag dan lain-lain ibukota Barat; situasi ini berubah sesudah tahun 1950; (2) ketergantungan *ekonomis/finansial*: jalan dagang, masalah-masalah moneter, penanaman modal asing dipengaruhi oleh negara-negara kaya; (3) ketergantungan *teknologis/ilmiah*: negara-negara kaya menjadi pusat dan sumber kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan; dan (4) ketergantungan *budaya*: jaman kolonial menjajah mentalitas, terutama mentalitas golongan elit.³

AKAR-AKAR HISTORIS KETERBELAKANGAN

Pada jaman kolonial terdapat beberapa teori yang memberikan keterangan mengapa beberapa masyarakat maju dan yang lain tidak atau kurang maju. Teori-teori ini memberikan pandangan mengapa di Afrika dan Asia kurang kelihatan kemajuan dibandingkan dengan keadaan di Barat. Suatu teori menyebutkan faktor ras, yaitu bahwa ras-ras di Afrika dan Asia masih "primitif" dan tidak bisa menghasilkan kepandaian dan keahlian yang membuat kemajuan. Juga ada yang mengatakan bahwa keadaan iklim, yaitu keadaan panas, tidak mengizinkan manusia berkembang dan mencapai prestasi

¹Perusahaan multinasional (transnasional) adalah perusahaan kapitalis dengan fasilitas produksi di beberapa negara dan memberikan pekerjaan kepada 13-14 juta orang pegawai dengan turnover 10 milyar dollar setahun dan mengalami ekspansi pesat juga di negara-negara sosialis. Lihat *World Bank Atlas 1977*.

²Dengan produksi di zone-zone perdagangan bebas (free trade zones dan export processing zones) di lebih dari 40 negara dan larinya perusahaan-perusahaan multinasional dari negara-negara maju ke negara-negara Dunia Ketiga karena fasilitas yang diberikan dengan upah rendah untuk kaum buruh, telah lahir satu "pabrik dunia"; lokasinya tidak terbatas pada suatu negara karena seluruh dunia menjadi pabrik multinasional.

³Frantz Fanon, *Les damnés de la terre* (Paris, 1961).

yang pantas untuk kemajuan negara. Teori-teori ini sudah terbukti tidak bernilai, bahkan kelihatan sebagai asumsi-asumsi orang Barat, yang berusaha membela sistem penjajahan dengan mengemukakan superioritas bangsa Barat.

Keterbelakangan bisa dilihat dari faktor-faktor *ekstern* dan *intern*.

Teori-teori pembangunan Barat ala Rostow melihat di Dunia Ketiga beberapa gejala yang menghambat perkembangan. Asumsinya ialah bahwa negara kaya maju dan negara miskin tidak. Negara miskin harus berusaha supaya lewat beberapa tahap menjadi maju. Sauvy, ahli demografi, mencari keterbelakangan dalam faktor-faktor demografis,¹ sedangkan Viner² mengemukakan bersama ahli-ahli ekonomi bahwa kekurangan modal atau kekurangan formasi modal merupakan sebab keterbelakangan suatu negara. Dengan modal bisa juga dimaksud modal manusia (human capital), dan kekurangan modal ini dapat diatasi lewat pengajaran. Meningkatkan human capital berarti bahwa kualitas para pekerja akan naik sehingga meningkat pula produktivitas sebagai faktor kemajuan.³ Semua ahli tersebut di atas melihat keterbelakangan dari faktor-faktor intern, yaitu faktor-faktor yang berasal dari keadaan negara tersebut maupun dari sumber-sumber dayanya (misalnya kekurangan kekayaan bumi atau kekurangan kualitas manusia). Nurkse pernah mengatakan "a country is poor because it is poor". Kualitas manusia menurut beberapa ahli ilmu masyarakat berasal dari keadaan tradisional.⁴ Everett E. Hagen, Bert F. Hoselitz dan David McClelland menekankan bahwa pembangunan dipengaruhi oleh faktor-faktor sosiologis dan psikologis. Talcott Parsons menganalisa masyarakat modern (achievement, universalism and functional specificity) dan aspek-aspek yang harus berubah dalam masyarakat tradisional (ascription, particularism and functional difuseness).⁵ Semua teori yang melihat keterbelakangan dari faktor-faktor intern dan seperti Rostow mengatakan bahwa negara Barat maju dan negara di Dunia Ketiga masih dalam tahap ekonomi rendah, tidak memberikan keterangan mengapa dan oleh apa negara-negara Barat maju. Kalau mau mencari jawaban atas pertanyaan ini, ahli-ahli pembangunan harus mencari dalam perkembangan historis pada jaman lampau yang membuat negara Barat (dahulu juga terbelakang) meloncat dari tahap primitif atau tradisional ke tahap modern. Pengetahuan tentang perubahan ini ialah mencari akar-akarnya dari proses perubahan.

¹A. Sauvy, *Theorie generale de la population* (Paris, 1956).

²J. Viner, *International Trade and Economic Development* (Oxford, 1963).

³Frederick Harbinson dan Charles A. Myers, *Education, Man-power and Economic Growth* (McGraw Hill, 1964).

⁴E.E. Hagen, *On the Theory of Social Change* (Homewood, 1960);

⁵B.F. Hoselitz, *Sociological Factors in Economic Development* (Glencoe, 1960); dan D. McClelland, *The Achieving Society* (Princeton, 1961).

Dua golongan, yaitu golongan kritis dan Marxis, menaruh perhatian pada faktor-faktor ekstern. Golongan Marxis (dan banyak faksi neo Marxis) mencari keterbelakangan pada jaman kolonial dan tahap imperialisme (Lenin, Rosa Luxemburg, Bukharin). Golongan kritis dari negara-negara Barat dan Dunia Ketiga melihat bahwa faktor ekstern (perdagangan internasional, investasi modal asing dan pembagian kerja internasional) mempunyai akibat negatif atas perkembangan dalam negeri. Tokoh-tokoh golongan kritis ini ialah Raul Prebisch, Gunnar Myrdal, Hans Singer dan Arthur Lewis.¹

DUA ALIRAN TEORI KETERGANTUNGAN

Keterbelakangan dan kemajuan pembangunan seperti diketemukan di negara miskin dan negara kaya (problematis Utara-Selatan) menurut teori ketergantungan bukanlah dua tahap suatu evolusi masyarakat, tetapi kedua gejala yang terjadi bersama-sama dan secara fungsional yang satu mengakibatkan yang lain. Ketergantungan ialah suatu situasi di mana keadaan di suatu negara dikondisionir oleh perkembangan di luar dan menjadi subyek. Sumber perkembangan pesat (negara kaya) dan keterbelakangan (di Dunia Ketiga) mempunyai akar bersama, yaitu sistem internasional.

Memang, masyarakat berkembang memerlukan pengembangan sumber-sumber daya manusia (human resources development) dan kondisi baik seperti sistem politik dan infrastruktur dalam negeri yang efisien dan rasional, kejujuran dan dedikasi para pemimpin, tetapi keterbelakangan pada dasarnya datang dari luar. Kemiskinan negara pada umumnya disebabkan oleh suatu struktur yang didikte dari luar dan dalam akibatnya meresap ke dalam negeri.

Sehabis Perang Dunia II Dunia Ketiga menjiplak konsep-konsep pembangunan yang diambil dari Dunia Kesatu dan Kedua. Misalnya di Amerika Latin dipraktekkan teori Rostow dari Amerika Serikat dan oleh partai-partai komunis teori dogmatis Marxistis ala Uni Soviet. Hasilnya kurang sekali dan ahli-ahli dalam ECLA (Economic Commission for Latin America) dengan Raul Prebisch mencari jalan sendiri sambil mengkritik teori-teori pembangunan Barat dan komunis. Menurut Prebisch keterbelakangan datang dari luar dan keadaan kurang maju dilestarikan oleh sistem perdagangan internasional. Teori-teori perdagangan internasional yang membela teori biaya-biaya kom-

¹R. Prebisch, *Towards a New Trade Policy for Development*. Report to UNCTAD, UN (New York, 1964); G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (London, 1965); H.W. Singer, *International Development: Growth and Change* (McGraw Hill, 1964); dan W.A. Lewis, *The Economics of Underdevelopment*. Mengingat fungsi karangan ini, kami hanya menyebutkan nama-nama ahli dari beberapa golongan. Untuk analisa teori-teori tersebut lihat buku kami yang akan diterbitkan akhir 1983, *Teori-teori Pembangunan. Suatu Evaluasi Kritis untuk Indonesia*.

paratif (comparative costs) mengakibatkan keterbelakangan di Amerika Latin dan perbedaan antara negara kaya (Amerika Serikat dan Eropa Barat) dan negara miskin (Amerika Latin) menjadi lebih besar. Di Dunia Ketiga terjadi suatu pengurasan pendapatan (income drain-off) akibat repatriasi keuntungan, pembayaran laba dan lain sebagainya. Menurut Prebisch dan ECLA tata ekonomi internasional sekarang ini mengandung ketergantungan Selatan pada Utara, ketergantungan periferi pada pusat.

Hubungan antara ketergantungan dan keterbelakangan juga telah dibahas oleh Paul Baran.¹ Baran mengatakan bahwa negara kaya menjadi kaya karena menyedot surplus ekonomi dari Dunia Ketiga. Secara demikian di Dunia Ketiga tidak terjadi proses akumulasi modal nasional. Jaman kolonial menghilangkan dinamika di Afrika, Asia dan Amerika Latin dan menelurkan masyarakat feodal dan kapitalis. Bukan kemajuan, melainkan stagnasi dan kemunduran dengan kemiskinan terdapat di Dunia Ketiga. Andre Gunder Frank melihat satu tali dominasi dan ketergantungan dari metropool ke satelit: surplus negara satelit di Dunia Ketiga disedot ke metropool (negara kaya), surplus daerah ditarik ke kota, surplus kaum tani diambil oleh tuan tanah, surplus pedagang kecil pindah ke pedagang besar dan surplus konsumen jatuh pada pedagang kecil.²

Atas pertanyaan bagaimana bisa keluar dari ketergantungan diajukan dua jawaban dan secara demikian muncul dua aliran dalam teori ketergantungan: (1) aliran nasionalis-kritis; dan (2) aliran neo-Marxis dengan beberapa varian. Aliran yang pertama berasal dari analisa Prebisch dan ECLA. Golongan ini dengan ahli-ahli seperti Celso Furtado, Otto Sunkel, Pinto, Jaquaribe dan lain-lain percaya bahwa fungsi pemerintah adalah positif dalam arti bisa melaksanakan suatu pembangunan yang diarahkan ke dalam (inward-directed development). Lewat industrialisasi dan substitusi impor ketergantungan bisa dikurangi demi kemajuan masyarakat.

Aliran yang kedua mencari pemecahan ketergantungan dalam konsep-konsep neo-Marxis (Gunder Frank, Dos Santos, Cardoso, Marini, Stavenhagen dan lain-lain). Golongan ini melihat pemerintah yang ada sebagai pembela kelas yang berada dan berkuasa dalam struktur negara. Kelas yang berada dalam negeri (disebut golongan komprador) mempunyai kepentingan yang sama dengan modal dari luar. Menurut golongan ini elit di Dunia Ketiga menganut cara hidup (way of life) dan konsumsi seperti elit di Barat (konsumsi berlebihan). Aliran ini tidak percaya bahwa pemerintah yang mementingkan

¹Paul Baran, *The Political Economy of Growth* (New York, 1957).

²Andre Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (New York, 1967) dan bukunya *Latin America: Underdevelopment or Revolution* (New York, 1970).

kelas yang berada itu bisa membawa negara ke pembangunan untuk rakyat. Jalan yang dibela ialah revolusi demi kepentingan kaum tani dan buruh serta perubahan struktur sistem internasional kapitalis.

Strategi golongan nasionalis kritis untuk mengubah ketergantungan adalah lewat: (a) perubahan tata internasional; dan (b) perubahan dalam negeri secara demokrasi parlementer. Golongan neo-Marxis menitikberatkan revolusi dalam negeri dan terutama perubahan esensial dalam sistem internasional (world system). Teori yang dibelanya secara singkat ialah: (a) unit analisa harus sistem internasional; (b) apa yang terjadi di suatu sub-sistem (misalnya suatu negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin) datang dari kontradiksi-kontradiksi sistem internasional; dan (c) kekuatan ekstern adalah kekuatan yang menentukan apa yang terjadi di sub-sistem. Dari aliran ini dua orang ahli aktif sekali dalam teori pembangunan, yaitu Wallerstein dan Samir Amin.¹

KRITIK TERHADAP TEORI KETERGANTUNGAN

Teori ketergantungan muncul sebagai kritik terhadap teori-teori pembangunan Barat dan komunis ortodoks dan karena keadaan serupa itu belum sempurna dan masih ada kekurangannya. Banyak aspek memberikan analisa yang lebih sesuai dengan keadaan. Karena teorinya belum masak, sudah barang tentu mendapat banyak kritik. Pada hemat kami kritik-kritik itu bisa memberikan ilham dan saran-saran untuk memperbaiki teori tersebut. Setiap teori adalah suatu pengertian suatu gejala. Mendiskusikan teori yang berasal dari praktek (seperti teori ketergantungan) bukanlah suatu pertukaran pikiran akademis semata-mata, tetapi mempunyai konsekuensi untuk praktek pembangunan sehari-hari.

Dalam literatur kelihatan beberapa kritik: (a) kritik metodologis oleh Gabriel Palma; (b) kritik ideologis golongan Marxis oleh Th Hurtienne; (c) kritik ideologis golongan Barat liberal; dan (d) kritik terhadap teori yang kurang diverifikasi dalam praktek: belum cukup verifikasi empiris.

Ad. a. Kritik metodologis bisa ditinjau dari maksud teori dalam ilmu. Teori harus memberikan keterangan dan mengajukan pemecahan masalah. Istilah ketergantungan hanya memberikan analisa, bukan keterangan. Gejala ketergantungan kelihatan dalam praktek; bagaimana kita harus memberikan keterangan, mengapa ada ketergantungan dan bagaimana jalannya, itu tidak

¹Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World Economy* (Cambridge University Press, 1979); Samir Amin, *Unequal Development* (New York, 1976) dan *Imperialism and Unequal Development* (New York, 1978).

dapat dilakukan dengan istilah ketergantungan. Ketergantungan datang dari dasar lain, yaitu perbedaan kekuatan. Ketergantungan datang dari stratifikasi sosial dan politik akibat kekuatan asimetris. Setiap hubungan asimetris bisa menghasilkan ketergantungan.

Ad. b. Untuk golongan Marxis lebih dibela bahwa keadaan di Dunia Ketiga adalah akibat pergulatan antara modal dan karya. Menurut mereka keterbelakangan Dunia Ketiga adalah akibat jaman kolonial di mana kaum kapitalis Barat memeras negara-negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Menurut mereka pertarungan kelas harus dikemukakan dan tanpa analisa kelas setiap teori menjadi terbelakang.

Ad. c. Untuk golongan liberal pengakuan bahwa keterbelakangan di Dunia Ketiga berkaitan dengan kemajuan di Barat sukar dibela. Itu berarti bahwa kekayaan di Barat berasal dari negara-negara miskin atau disebabkan pemerasan negara-negara kolonial. Negara-negara liberal menolak ini dan mencari keterbelakangan dari aspek-aspek intern.

Ad. d. Teori ketergantungan membutuhkan suatu verifikasi empiris yang sejauh ini kurang ditinjau. Christopher Chase-Dunn dari Universitas John Hopkins telah melihat hubungan antara ketergantungan dan perkembangan dan pemerataan.¹ Masih banyak riset dipandang perlu untuk memperbesar pengetahuan empiris demi suatu teori pembangunan yang relevan.

Kritik terhadap teori Baran-Frank terdapat pada fakta-fakta pembangunan di beberapa negara. Menurut teori Baran-Frank ketergantungan menyedot surplus dari satelit ke metropool dan kalau ini terjadi secara konsekuen maka pembangunan dalam arti formasi modal (akumulasi dari surplus/keuntungan yang dijadikan modal) tidak terjadi. Di beberapa negara seperti Korea Selatan, Taiwan, Singapura, Brasilia, Meksiko dan lain-lain terlihat akumulasi modal. Menurut teori Baran-Frank elit di Dunia Ketiga yang disebut komprador hanya melihat kepentingan diri sendiri, menjadi golongan yang menjajah dan bekerja sama dengan golongan kapitalis dari luar. Bahwa sebagian elit karena consumerism dan way of life yang diambil alih dari negara kaya di Barat menjadi buta untuk menjadi suatu kekuatan dalam pembangunan bisa disinyalir di beberapa negara. Baran-Frank dari sudut ideologi mengadakan generalisasi yang tidak sesuai dengan keadaan. Untuk ini suatu riset empiris akan menjawab sampai di mana ideologi dan sampai di mana proses yang sebetulnya. Cardoso dari aliran teori ketergantungan yang nasionalis-kritis mengkritik slogan-slogan aliran Baran-Frank seperti "development of

¹Christopher Chase-Dunn, "The Effects of International Economic Dependence on Development and Inequality: A Cross National Study," *American Sociological Review*, Desember 1975.

under-development'', ''sub-imperialism'', ''revolution of the marginals'' yang memberikan pandangan yang kurang benar. Menurut Cardoso tesis-tesis ini terlalu simpel.¹

Sebagai contoh kompleksnya problematik, kami akan mengambil suatu problematik yang sudah diuji secara empiris, biarpun masih ada pertanyaan, yaitu problematik penanaman modal asing dan pembangunan negara.

AKIBAT-AKIBAT PENANAMAN MODAL ASING DAN BANTUAN LUAR NEGERI ATAS PEMBANGUNAN EKONOMI DAN PEMERATAAN KESEJAHTERAAN

Melihat banyak (hampir semua) negara Dunia Ketiga mencari modal asing untuk pembangunan, teori ketergantungan mengajukan dua hipotese: (a) makin banyak negara bergantung pada penanaman modal asing dan bantuan luar negeri makin kurang pertumbuhan ekonomi; dan (b) makin banyak negara bergantung pada penanaman modal asing dan bantuan luar negeri makin besar perbedaan penghasilan dan pemerataan tidak tercapai. Hipotese-hipotese ini sangat sensitif dan bila benar politik pembangunan banyak negara harus diubah. Hipotese-hipotese itu mengritik pandangan-pandangan ekonomi yang dipelajari di banyak universitas Dunia Ketiga, yaitu ekonomi liberal Barat dan teori-teori modernisasi dari Amerika Serikat. Christopher Chase-Dunn dan Richard Robinson dari Universitas John Hopkins dan Volker Bornschier dari Universitas Zurich mengumpulkan 16 hasil riset mengenai problematik tersebut di mana ketergantungan pada investasi asing dan bantuan luar negeri dilihat dari pertumbuhan ekonomi dan pemerataan (sebetulnya economic inequality).² Ke-16 riset itu dipandang sebagai riset penting dalam jangka waktu sepuluh tahun terakhir sehingga hasilnya aktual sekali.

Berikut ini beberapa kesimpulan:

1. Akibat penanaman modal asing dan bantuan luar negeri memang memperbesar perbedaan penghasilan sehingga pemerataan kesejahteraan tidak terjadi.

¹F.H. Cardoso, ''Current theses on Latin American Development and Dependency: A Critique'', *Bolletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. A Journal of Latin American and Caribbean Studies*, No. 22, Juni 1977.

²Volker Bornschier, Christopher Chase-Dunn dan Richard Robinson, ''Cross-national Evidence of the Effects of Foreign Investment and Aid on Economic Growth and Inequality: A Survey of Findings and a Reanalysis'', *American Journal of Sociology*, Vol. 84, No. 3, Nopember 1978.

2. Penanaman modal asing dan bantuan luar negeri dalam jangka pendek memperbesar pertumbuhan ekonomi.
3. Dalam jangka panjang (5-20 tahun) pertumbuhan ekonomi berkurang.
4. Penanaman modal asing dan bantuan luar negeri mempunyai akibat negatif untuk negara kaya dan miskin.

Dari sudut riset didapat pengalaman bahwa banyak riset diperlukan agar akibat jangka pendek dan jangka panjang bisa diketahui. Dalam riset harus dilihat kondisi-kondisi pada waktu penanaman modal asing dan bantuan luar negeri terjadi. Misalnya akibat-akibat negatif lebih terasa pada waktu keadaan ekonomi kurang baik. Problematik ketergantungan adalah kompleks sekali dan situasi ketergantungan tidak homogen dan ada perbedaan dalam dinamika suatu unit ekonomi. Oleh ahli-ahli riset dipandang sangat perlu meneropong gerak-gerik perusahaan-perusahaan multinasional. Satu contoh riset terperinci adalah suatu tinjauan kritis "Dependence and Dependency in the Global System," dalam nomor khusus *International Organization*, Vol. 32, No. 1, 1978.

Di Indonesia yang menganut strategi pembangunan yang menaruh perhatian atas penanaman modal asing, bantuan luar negeri (lewat IGGI dan bilateral), politik terbuka untuk perusahaan-perusahaan multinasional dan kantong ekspor (export enclave) riset ahli-ahli Barat tersebut di atas yang secara kritis dan empiris meneropong keadaan ketergantungan dan perkembangan ekonomi perlu dipelajari secara serius dan orang harus melihat dalam negeri apakah akibat negatifnya dalam jangka panjang betul terjadi. Politik pembangunan nasional sesuai dengan Garis-garis Besar Haluan Negara yang dalam Pelita III menitikberatkan pemerataan akan mendorong kita untuk mengadakan riset karena ahli-ahli tersebut di atas mengatakan bahwa penanaman modal asing dan bantuan luar negeri bisa mempunyai akibat anti pemerataan.

Bahwa teori ketergantungan harus dipraktekkan secara berhati-hati dan membutuhkan verifikasi empiris bisa dilihat dari contoh Taiwan di mana hipotesis di atas tidak terbukti. Taiwan sejak tahun 1950-an, setelah Kuomintang lari dari daratan Cina, menerima bantuan luar negeri besar-besaran dengan penanaman modal asing yang sangat besar, tetapi pertumbuhan ekonominya tidak berkurang. Bahkan Taiwan muncul sebagai suatu negara industri yang baru, maju dalam pembangunan dengan laju pertumbuhan ekonomi 6,6% pertahun dari 1960 sampai 1978. Menurut Barrett dari Universitas Illinois dan King Whyte dari Universitas Michigan, Taiwan adalah suatu kasus yang menyimpang (deviant case).¹ Pada hemat kami bagi Singapura, Korea

¹Richard E. Barrett dan Martin King Whyte, "Dependency Theory and Taiwan: Analysis of a Deviant Case," *American Journal of Sociology*, Vol. 87, No. 5, Maret 1982.

Selatan, Hongkong dan juga perkembangan Jepang pada akhir abad ke-19 pun hipotesa-hipotesa ketergantungan itu tidak berlaku. Riset empiris akan mengungkapkan mengapa tidak dan apakah kondisi historis di negara-negara itu dan mengapa bagi negara-negara lain terbukti kebenaran hipotesa ketergantungan menurut riset Chase-Dunn, Robinson dan Bornschier.

KESIMPULAN

Teori ketergantungan sebagai teori pembangunan perlu di pelajari secara serius karena mengandung pikiran-pikiran yang berharga untuk praktek pembangunan. Di lain pihak teori ketergantungan belum begitu sempurna dan harus disempurnakan dengan melihat keadaan historis di negara-negara Dunia Ketiga. Teori ketergantungan harus ditinjau dari teori stratifikasi sosial dan politik untuk mencari dinamika-dinamika ketergantungan yang berlainan dengan unit analisa dan macam ketergantungan. Kita harus berhati-hati dan waspada dan tidak boleh mengambil slogan-slogan dan pandangan-pandangan ideologis yang bisa masuk dalam setiap teori termasuk teori ketergantungan. Dari sudut riset dibutuhkan instrumentarium dan indikator-indikator untuk melihat tali ketergantungan dan akibat-akibatnya untuk pembangunan. Di sini teori harus diverifikasi dalam praktek. Dan teori dapat berkembang dengan penemuan-penemuan empiris. Maksudnya ialah agar kita menemukan suatu teori pembangunan yang bisa memberikan skenario untuk pembangunan yang kita inginkan.

PROGRAM INDUSTRIALISASI DALAM RANGKA PEMBANGUNAN NASIONAL DAN BEBERAPA ASPEK PERDAGANGAN/PEMBIAYAAN*

J. PANGLAYKIM

PENGANTAR

Dari indikator-indikator ekonomi, seperti peningkatan pertumbuhan (9,6% dalam tahun 1980), penekanan inflasi (di bawah 10% dalam tahun 1981), kenaikan jumlah devisa, keseimbangan anggaran, *credit standing* yang cukup tinggi di pasar modal dan uang internasional, stabilitas politik, manajemen, dan ekonomi nasional, dan lain-lain terlihat bahwa perekonomian nasional Indonesia, secara makro, tumbuh dan maju dengan mantap. Kekuatan dan *asset* yang telah dicapai di tingkat makro itu dapat berlangsung lebih mantap dan kontinyu lagi bila kekuatan tersebut diterjemahkan ke dalam asset nasional. Dalam istilah bisnis, usaha dan industri nasional harus dapat mengambil kesempatan yang baik ini untuk kemajuan dan kepentingan perekonomian nasional. Kesempatan itu merupakan pendorong dan perangsang positif bagi setiap usaha di Indonesia. Proyek-proyek yang *feasible* dapat dilaksanakan karena bisnis internasional sedang mencari penempatan dana-dananya. Di dalam praktek, ini berarti bahwa kekuatan makro dapat diterjemahkan ke dalam asset nasional atau dapat dijadikan kesatuan-kesatuan produksi nasional yang akan memperlebar dan memperdalam struktur industri Indonesia.

Dibandingkan dengan 15 tahun yang lalu, sektor-sektor industri dan usaha nasional (perusahaan-perusahaan swasta dan pemerintah) kini sudah memperlihatkan kapabilitas dan kapasitasnya bukan saja dalam hal pengumpulan modal dan aksesnya ke sumber-sumber, tetapi juga dalam hal manajemen dan organisasional dan aksesnya ke teknologi ini dicapai berkat adanya kekuatan makro tersebut. Ini berarti pula bahwa para wiraswasta kita, baik swasta dan pemerintah, sudah mampu memereteli perjanjian-perjanjian dalam bentuk paket; mereka tidak lagi harus menerima begitu saja prinsip-

*Background paper disampaikan sebagai bahan diskusi pada seminar "Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional," yang diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, pada tanggal 10-12 Desember 1981.

prinsip perjanjian paket (*package deal*) yang diajukan oleh MNC-MNC manapun. Dengan akses ke pasar mereka dapat melaksanakan proyek-proyek yang feasible (*self liquidating project*); ini pada gilirannya akan memberikan rasa percaya diri yang semakin besar baik kepada para wiraswasta dan industriawan kita tetapi juga kepada bisnis internasional.

Tetapi dalam proses tersebut, tidak semua sektor usaha nasional mampu mencapai tingkat kapabilitas dan kapasitas itu. Di antara mereka ada pula yang memperlihatkan "wajah-wajah" dan "peri laku" yang kurang dapat diterima oleh mereka yang mendasarkan "tata main"-nya pada prinsip-prinsip bisnis yang sehat. Namun kita dapat menarik kesimpulan bahwa banyak sektor baik swasta maupun pemerintah yang sudah memperlihatkan kebolehannya dalam pengambilan kesempatan di berbagai sektor kegiatan bisnis, industri, dan jasa. Tetapi kebolehan mereka itu masih harus dipupuk dan ditingkatkan untuk mencapai tingkat yang mengarahkan mereka ke strukturisasi dan *pooling* kekuatan.

ASUMSI: PROGRAM INDUSTRIALISASI TERINTEGRASI ANTAR BERBAGAI SEKTOR INDUSTRI UNTUK MEMPERDALAM STRUKTUR INDUSTRI

Dewasa ini, suatu program baru yang lebih terintegrasi sedang dipelajari yang tujuannya mengalihkan industri yang masih bersifat substitusi dan melebar. Keadaan tersebut dianggap telah mengakibatkan sektor industri dan ekonomi nasional menjadi lebih bergantung kepada bahan-bahan industri dari luar negeri (impor). Sebuah studi yang dilakukan oleh Departemen Perindustrian berkesimpulan bahwa kita harus meninggalkan tingkat perakitan (*assembling*) dan menuju ke arah penciptaan kaitan hilir dan hulu (*forward and backward linkages*), kaitan yang lebih konsisten antar industri-industri untuk menciptakan industri dasar yang menghasilkan bahan-bahan mentah industri dan menghilangkan apa yang disebut *industri alisasi in de breedte*.

Makalah ini membatasi diri pada pembahasan mengenai fungsi bisnis yang mendukung kelancaran program industrialisasi dan penciptaan sarana yang lebih lengkap. Termasuk dalam fungsi bisnis itu ialah keputusan di tingkat tertinggi (*political dan economical will*), dukungan dan kesediaan yang berwenang di bidang-bidang tersebut untuk mengadakan perubahan struktural.

Bagaimanakah struktur dan fungsinya dewasa ini? Apa yang harus diubah dan bagaimana caranya? Apakah harus melalui peraturan-peraturan, atau surat-surat keputusan? Atau mungkin ada cara yang lebih mudah dan

sederhana yakni mekanisme ekonomi dan bisnis? Dalam hubungan ini, di samping syarat-syarat, seperti tenaga kerja yang masih membutuhkan latihan, peningkatan ketrampilan para konsultan (teknis, manajemen, dan lain-lain), riset dan perkembangan (R & D), pengangkutan, asuransi, termasuk *risk assesstment*, *adjustters*, terdapat dua kegiatan pokok lainnya yakni perdagangan dan keuangan dalam arti yang seluas-luasnya, yang meliputi lembaga-lembaga yang sudah ada dan yang sedang berada dalam proses perubahan, dan lembaga-lembaga lain yang mungkin masih dibutuhkan, keahlian yang dibutuhkan dalam proses tersebut, teknik-teknik, alat-alat, diperbolehkannya usaha-usaha pengelompokan vertikal dan horisontal (dalam hal ini, terdapat perbedaan struktur kalkulasi produksi, misalnya antara Jepang dan Amerika Serikat, yakni US\$ 1.400 lebih rendah untuk Toyota) dan lain-lain. Kita akan memusatkan pembicaraan pada aspek perdagangan dan hanya akan menyinggung aspek keuangan yang mempunyai hubungan dengan aspek perdagangan tadi.

PROGRAM INDUSTRIALISASI TERINTEGRASI DAN DAMPAK-DAMPAKNYA DI BIDANG-BIDANG LAIN

Bila kita merumuskan program industrialisasi terintegrasi dan kebijaksanaan-kebijaksanaannya yang ditentukan oleh yang berwenang, maka kita dapat memperkirakan akan timbul berbagai pengaruh di bidang-bidang lain, misalnya:

1. Berbagai kelompok dan golongan akan mengadakan studi pra-feasibility dan dilanjutkan oleh studi feasibility yang lebih terperinci dan terarah bagi pelaksanaan ratusan proyek industri terintegrasi.
2. Pelaksanaan proyek-proyek tersebut, dari *upstream* sampai *downstream*, akan membutuhkan, dalam jumlah besar, modal ekuiti, modal investasi mesin-mesin, pendirian gedung-gedung, modal kerja (termasuk penyediaan bahan-bahan), dan modal untuk kelancaran penjualan ke konsumen nasional dan internasional.
3. Jumlah modal itu bukan saja untuk jangka panjang dan menengah, tetapi juga untuk jangka pendek. Ini berarti bahwa perubahan yang diakibatkan oleh industri yang terintegrasi akan mengharuskan industri perbankan nasional dan lembaga-lembaga keuangan lainnya memikirkan cara penampungan dan pemberian jasa-jasa seperti jumlah modal yang besar, kredit-kredit dalam berbagai bentuk dan variasi; perbankan dan lembaga keuangan harus dapat melayani proyek-proyek ini dan juga proses produksi, seperti penyediaan bahan-bahan mentah, dan proses penyampaian produk itu ke konsumen nasional dan internasional.

4. Proses produksi harus disertai oleh proses penyampaian ke tangan konsumen. Proses penyampaian ini berbeda dari proses penyampaian hasil-hasil pertanian (tidak diproses), misalnya dalam hal pemasaran dan lembaga-lembaga keuangannya. (Dalam hal ini, lembaga-lembaga keuangan mungkin harus mengadakan restrukturisasi, reorganisasi, atau penggabungan lembaga-lembaga keuangan yang giat di bidang penyampaian produk ke konsumen secara sukarela untuk kepentingan bersama.)
5. Penyediaan jasa-jasa, seperti pengapalan, asuransi, konsultasi, dan lain-lain. Jasa-jasa tersebut merupakan komponen penting pelengkap dalam usaha ke arah menyukseskan program industrialisasi yang terintegrasi.
6. Logistik nasional; bidang ini harus mendapat perhatian karena berfungsi untuk mencegah penghamburan penggunaan devisa yang memang langka itu.
7. Penyediaan fasilitas pendidikan, latihan kerja, pematangan tenaga kerja, dan lain-lain. Aspek ini penting untuk membentuk tenaga-tenaga kerja yang dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.

Berikut ini akan kita bahas aspek penyampaian produk ke konsumen atau perdagangan dalam arti yang seluas-luasnya, aspek logistik yang juga berhubungan erat dengan perdagangan.

PROSES PENYAMPAIAN KEPADA KONSUMEN

Tersedianya ratusan macam hasil industri yang terintegrasi merupakan suatu rangkaian pilihan produk, mulai dari bahan mentah sampai dengan hasil-hasil pabrik, termasuk mesin-mesin. Bentuk penyampaian kepada konsumen yang mungkin efektif ialah menyerahkan rangkaian produk tersebut kepada *trading firms* (perusahaan dagang yang sudah mempunyai jalur-jalur spesialisasi). Tetapi inipun tergantung pula kepada sifat produk dan jumlah konsumennya. Menjual mesin misalnya akan berlainan dengan menjual bahan-bahan industri, atau menjual komponen, atau menjual tekstil.

Alternatif kedua ialah menciptakan general trading firm. Dengan adanya serangkaian pilihan produk, maka kita akan membutuhkan pula serangkaian jasa termasuk pembiayaan, pengangkutan, konsultasi, jaringan distribusi nasional dan internasional. Bila *assortment* produk itu diserahkan kepada general trading firms yang mempunyai jalur-jalur spesialisasi, maka perdagangan mungkin tidak dapat dilakukan menurut *economies of scale* terutama bila kita menyadari bahwa produk yang kita tawarkan itu masih tergolong baru dan masih harus diperkenalkan ke pasar, maka jelas ini membutuhkan sistem dan metode pemasaran profesional dan penyediaan unit-jasa yang bervariasi, termasuk pemberian kredit berjangka kepada konsumen.

konsumen nasional dan internasional. Semua ini jelas membutuhkan biaya yang tidak kecil yang **mungkin** tidak akan dapat dipikul oleh perusahaan spesialisasi.

Alternatif ketiga ialah mengadakan pemisahan antara pasar nasional dan pasar internasional. Pasar nasional dapat memilih salah satu dari dua alternatif di atas, sedangkan pasar internasional diserahkan kepada saluran-saluran yang sudah ada. Inipun mempunyai berbagai sub-alternatif, yakni:

1. Mengadakan kerja sama dengan partner kita dalam produksi bila partner tersebut mempunyai aparat pemasaran di negaranya, atau bila ia sudah memiliki jaringan internasional.
2. Mengangkat beberapa *sole-agent* atau distributor di negara-negara yang hendak kita masuki.
3. Menggunakan jasa-jasa general trading firms dari Jepang, Korea Selatan, Eropa, dan lain-lain atau mengadakan suatu bentuk usaha patungan dengan mereka berbentuk trading atau *general trading houses*. Dalam hal ini, Taiwan, Singapura sudah mempergunakan jasa-jasa general trading houses, khususnya untuk memasuki pasar Jepang yang terkenal sangat sukar ditembus oleh produsen luar negeri.
4. Menciptakan jaringan tersendiri (khusus untuk negara-negara atau produk-produk tertentu) atau menjualnya franco pabrik, atau menjual langsung ke konsumen dengan membuka L/C, atau menjual dengan sistem konsinyasi (titip). Ada juga yang bekerja-sama secara *ad hoc* dengan importir luar negeri yang bersedia menyimpankan produk tersebut di gudangnya, dan kemudian bersama dengan bank mengelola produk tersebut untuk dijual menurut kebutuhan pembelinya.

Alternatif keempat ialah mengadakan kombinasi alternatif-alternatif di atas. Dari pengalaman yang kita peroleh dalam proses penyampaian tersebut, mungkin kita dapat mengadakan perbaikan yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi di dalam negeri.

Satu hal penting dan menentukan dalam pengambilan keputusan memilih salah satu dari alternatif-alternatif di atas ialah bahwa sektor ekonomi dan bisnis lain harus pula mendukung dan memberikan infrastruktur kepada alternatif yang akan kita ambil itu. Pemilihan alternatif itu tidak bisa lepas dari perkembangan ke arah *diepte* dari industri perbankan, lembaga-lembaga keuangan, perkapalan, asuransi, termasuk tenaga kerja yang berpengalaman. Memilih salah satu dari alternatif-alternatif di atas memang sulit dan menurut pandangan kami memerlukan persiapan yang realistis, rasional, dan dengan kalkulasi yang matang. Usaha persiapan itu bukanlah urusan suatu departemen atau sebuah perusahaan besar, tetapi merupakan tugas nasional!

Tugas tersebut cukup berat dan kompleks, karena tidak ada satu aparat produksipun meski ia terintegrasi akan dapat melaksanakan tugasnya bila ia tidak didukung oleh aparat atau mekanisme penyampaian ke konsumen yang produktif. Waktu penyerahan yang tepat, kualitas produk yang konstan, persediaan yang merata, pembayaran dan pemberian fasilitas yang tepat merupakan aspek-aspek penting yang semuanya berada di sekitar unsur kepercayaan; dan ini menentukan keberhasilan kita!

Aspek lain yang menentukan pula keberhasilan proses produksi dan proses pemasaran ialah aspek penyediaan atau logistik nasional.

ASPEK LOGISTIK NASIONAL DAN PELAKSANAANNYA

Program industrialisasi industri yang terintegrasi menghasilkan bahan-bahan mentah industri, barang-barang modal, alat-alat, komponen-komponen, dan sebagainya. Industri manufaktur membutuhkan suatu program logistik nasional yang kompleks.

Pada taraf pertama, yakni pemesanan mesin-mesin, peralatan, dan sebagainya, sudah memerlukan program logistik yang rapi. Bila sebuah pabrik telah didirikan dan mulai beroperasi, maka sudah harus direncanakan pembelian bahan-bahan dan bahan-bahan industri yang terdapat di dalam negeri perlu dimanfaatkan agar tidak terjadi penghamburan sumber-sumber devisa. Bila pabrik tersebut sudah mulai memproduksi, maka logistik lain diperlukan yakni penyimpanan dan penyaluran produk-produk itu ke pasar nasional dan internasional. Persediaan logistik nasional tergantung pada sistem politik, sosial, dan ekonomi suatu negara. Ia dapat berpusat pada badan-badan pemerintah, atau dapat juga ditangani bersama-sama antara badan-badan pemerintah dan badan-badan swasta; ia harus dilaksanakan secara kontinyu dan harganya harus kompetitif sekali. Misalnya yang telah terjalin antara badan-badan pemerintah dan pihak swasta Jepang. Korea Selatan tampaknya ingin meniru sistem ini, tetapi kurang berhasil. Negara ini sedang berusaha mengurangi penghamburan atau kegiatan-kegiatan yang sifatnya tumpang-tindih (*overlapping*).

Penyediaan logistik di Jepang dilakukan oleh badan-badan seperti: Kementerian Perindustrian dan Perdagangan (MITI) bersama-sama Kementerian Keuangan (MOF) dan *Keidanren* (Asosiasi Pengusaha Jepang) serta Badan Urusan Perencanaan Ekonomi (EPA). Badan-badan ini menentukan target makro. Misalnya sektor industri diharapkan menyumbang sebesar X% dari GNP dengan perincian dari sub-sektor industri A diharapkan sumbangan sebesar XY%. Untuk mencapai sasaran ini dibutuhkan sekian macam bahan

mentah dan fasilitas untuk membeli bahan-bahan mentah dan sebagainya. Setelah target makro tersebut disiapkan, Keidanren memusyawarahkan hal ini dengan para bisnis dan industriawan dan kemudian merekalah yang kemudian melaksanakan target itu dengan penampilan yang lebih baik dan lebih kompetitif, yakni dengan mempergunakan mekanisme pasar dan harga. Mungkin contoh di atas sangat ideal, karena dalam prakteknya mungkin akan timbul banyak hal yang sifatnya lebih kompleks. Tetapi yang digambarkan di atas sebenarnya "apa yang seharusnya terjadi". Namun demikian tampak "sangat mungkin diimplementasikan dengan berhasil" oleh seluruh aparat pemerintah/birokrasi dan swasta Jepang.

UNSUR-UNSUR YANG SALING MENGUATKAN DAN MELENGKAPI

Tiga unsur ekonomi nasional yang tampak turut menentukan keberhasilan Jepang ialah:

1. Unsur pemerintah: mereka berhasil mengkombinasikan dan memobilisasikan tiga faktor produksi yakni, modal, manajemen, dan teknologi.
2. Dengan keberhasilan memobilisasikan dan mengkombinasikan tiga kekuatan itu, maka mereka mengadakan diversifikasi dan konsentrasi baik vertikal maupun horizontal. Pembentukan kelompok secara vertikal dan horizontal merupakan suatu sistem untuk menekan harga pokok dan biaya sehingga timbul istilah internasionalisasi antara kesatuan ekonomi yang dikuasai. Kelompok-kelompok ini pada umumnya berafiliasi dengan bank-bank besar, mempersatukan produksi dalam bidang manufaktur, menggalang bisnis dan bertindak sebagai pembangkit bisnis. Kelompok ini disebut *Sogo Shosha* (general trading firms gaya Jepang). *Sogo Shosha* ini kemudian menciptakan suatu jaringan kantor-kantor, cabang-cabang, pusat-pusat komersial, dan lain-lain. Kombinasi modal, manajemen, dan teknologi ditambah oleh jaringan internasional merupakan suatu mekanisme atau sistem yang dipergunakan untuk mengorganisasikan dan melaksanakan logistik nasional Jepang.
3. Dukungan pemerintah dan birokrasi Jepang: Pemerintah Jepang yang dipimpin oleh Partai Demokrasi Liberal (LDP) secara stabil, memberikan kesempatan berkembang kepada dunia usaha dan industri swasta. Kerja sama erat antara sektor bisnis swasta dan pemerintah/birokrasi LDP terwujud dalam bentuk Keidanren dan organisasi ini dalam kegiatannya mendukung Pemerintah Jepang. Birokrasi ini dengan penuh dedikasi menciptakan aparat pendukung pelaksanaan perkembangan ekonomi yakni MITI, MOF, EPA, Departemen Luar Negeri (yang disertai tugas sebagai diplomasi ekonomi untuk melebarkan pengaruh ekonomi). Para birokrat yang umumnya lulusan universitas terkenal di Jepang, bekerja sebagai

teknokrat. Kepandaianya diterima oleh kalangan politisi, bisnis, dan menteri.

MISI NASIONAL

Kelemahan Jepang dalam hal sumber-sumber alam menyebabkan mereka mengadakan suatu inovasi dan kombinasi antar faktor-faktor - yang kalau satu per satu tidak akan memberikan kekuatan seperti kalau dikombinasikan dan dimobilisasikan. Inovasi inilah yang menyebabkan Jepang dapat mendominasi bisnis internasional dan keberadaannya di arena tersebut akan semakin terasa dan tampak khususnya bagi ASEAN.

Dalam penciptaan sistem terintegrasi kita melihat bahwa:

- a. Kombinasi yang tepat dari pengetahuan, manajemen, organisasi, harus disesuaikan dengan kebudayaan setempat.
- b. Penciptaan jaringan internasional tampaknya merupakan suatu keharusan dalam suatu negara yang strategi ekonominya mengarah ke ekspor.
- c. Pemerintah, birokrasi, dan teknokrat memberikan bimbingan administratif dan menyediakan sarana-sarana yang siap dipakai.
- d. Kepentingan nasional harus berlandaskan rasa misi nasional (*sense of national mission*).
- e. Pengelompokan dilakukan dengan sukarela. Sektor bisnis, industri, perbankan, dan puluhan perusahaan besar telah berhasil menciptakan suatu tingkat internalisasi sebagai penentu harga pokok suatu produk dan jasa yang dihasilkan oleh anggota dari kelompok tersebut. Akibatnya mereka menjadi sangat kompetitif di pasar internasional, misalnya biaya produksi mobil Toyota bisa ditekan lebih rendah US\$ 1.400 dari biaya produksi mobil Ford.
- f. Semangat tim atas dasar *trust*, *subtlety*, dan *intimacy* merupakan syarat yang fundamental.¹

Oleh karena itu, suatu sistem yang terintegrasi harus dibentuk secara ideal untuk menciptakan suatu logistik nasional yang efisien, tepat, kontinyu, kompetitif, dan memperkecil penghamburan berdasarkan mekanisme harga dan pasar. Apakah Indonesia mungkin menciptakan suatu sistem terintegrasi itu mengingat struktur dan organisasi perdagangannya? Dewasa ini, tampak Malaysia sudah memikirkan aspek-aspek tersebut dengan mendirikan tiga perusahaan besar gaya Sogo Shosha.

¹Lihat "Theory 2" Quick.

ASPEK KEUANGAN

Bila program industrialisasi yang lebih terintegrasi akan dilaksanakan, maka seperti sudah dikatakan jumlah modal jangka panjang, modal kerja, *post-finance assortment product/services*, dan jumlah investasi yang dibutuhkan untuk menciptakan prasarana penyampaian produk ke konsumen nasional dan internasional, harus mengalami *deepening* di sektor pembiayaan nasional (*in-depth finance*). Perkembangan industrialisasi di Singapura dan Hongkong, misalnya, sejalan dengan perkembangan sektor industri perbankan dan keuangan. Bahkan kedua negara tersebut telah menempatkan diri mereka sebagai pusat-pusat keuangan. Perkembangan pusat-pusat keuangan itu tidak saja memperlihatkan perkembangan lembaga-lembaganya tetapi juga perkembangan dan penggunaan assortment dan *sophistication* alat keuangan (*money/financial investment*), dan keahlian tenaga kerjanya. Dari sudut kelembagaan, kita melihat pertumbuhan bank-bank komersial (dengan mengadakan kerja sama dengan bank-bank komersial yang lebih besar dan kuat), *merchant bank* (dengan mengadakan kerja sama dengan merchant bank nasional dan internasional), *discount houses*, *money dealers*, *security houses*, *unit-trust corporations*, *acceptance houses*, *finance companies*, *money brokers*, pasar bursa, dan lembaga-lembaga seperti *brokerage*. Lapangan kerja badan-badan keuangan ini memang terlihat tumpang-tindih. Kecenderungan ini memperlihatkan bahwa batas-batas tradisional (*traditional boundaries*) tidak lagi dimonopoli oleh bank-bank tetapi perkembangan industri dan perdagangan di dunia internasional telah mendorong bank-bank mencari bentuk-bentuk kegiatan dan pola yang lain dari usaha-usaha tradisional tersebut. Misalnya, beberapa waktu yang lalu, perusahaan-perusahaan besar dan menengah sangat tergantung kepada dana-dana dari bank-bank komersial sebagai modal kerjanya. Perusahaan-perusahaan itu dapat menarik modal kerja melalui surat-surat komersial langsung dari pasar uang dan modal, atau dapat juga melalui penjualan saham atau surat hutang melalui *security houses* atau bursa. Para deposan bank-bank di Amerika Serikat dapat memilih antara menyimpan modalnya di bank-bank komersial atau melalui *money market* yang berbunga lebih tinggi daripada deposito di bank-bank. Ini berarti bahwa bank-bank mulai mendapat saingan dari lembaga-lembaga keuangan, karena mereka dapat "menggerogoti" sistem perbankan komersial yang mempunyai *grass root* dari deposan dan pemegang giro. Oleh karena itu, bank-bank harus dapat memberikan jasa-jasa yang lebih bersifat terintegrasi dan memasuki bidang-bidang yang dahulu didominasi oleh lembaga-lembaga keuangan.

Bank-bank komersial di Jepang mengalami perkembangan yang hampir sama. Bank-bank komersial Jepang mempunyai likuiditas yang cukup tinggi yang menjadi harapan atau tempat bergantung bagi perusahaan-perusahaan

Jepang waktu itu. Dewasa ini, para perusahaan besar sudah dapat menarik dana langsung dari security houses, atau dari pasar internasional. Pada prakteknya, perusahaan-perusahaan besar Jepang (dikenal dengan nama *Sogo Shosha*) sudah bertindak sebagai kuasi-bank yakni dengan memberi berbagai bentuk kredit kepada pihak pembeli, seperti kredit selama 180 hari untuk pembelian bahan-bahan baku, dan jangka waktu lebih lama untuk peralatan, atau bertindak sebagai penjamin kepada pihak bank dalam hal pemberian kredit untuk pembelian mesin-mesin yang bersifat jangka panjang dan menengah.

Perkembangan dan perubahan yang sedang terjadi di negara-negara industri, seperti Jepang dan Amerika Serikat, mungkin akan atau sudah mempunyai pengaruh pada pusat-pusat keuangan, seperti Singapura dan Hongkong. Banyak perusahaan di Singapura dan Hongkong mencari modal langsung pada pasar uang dan modal melalui penjualan saham atau surat hutang dari perusahaan-perusahaan yang sebagian besar sudah *go public* atau yang dikenal di sana dengan istilah *publicly listed companies*. Modal tersebut bersifat jangka panjang dan penarik modal ikut bertanggung jawab atas resiko yang diambil oleh perusahaan. Bunga yang harus mereka bayar bisa ditekan serendah mungkin. Bank-bank komersial di negara-negara tersebut sering ikut serta memegang ekuiti atau meminta *option* bila ia membiayai atau menjamin suatu pemberian kredit. Oleh karena itu mereka ikut menikmati pertumbuhan perusahaan yang diberi kredit. Hong Kong and Shanghai Bank, misalnya pernah ikut serta dalam "operasi penyelamatan" Hutchinson dengan mengambil alih lebih dari 26% saham perusahaan tersebut. Ketika Hutchinson sudah "pulih" kembali dan ada pembeli yang menawarkan dengan harga yang tinggi, maka bank tersebut menjual kembali sahamnya dengan keuntungan yang hampir berjumlah ratusan juta dollar Hongkong.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa pengaruh perkembangan industri sudah terasa di negara-negara industri, dan bukan mustahil juga akan mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung negara-negara anggota ASEAN lainnya, termasuk Indonesia. Grup-grup besar seperti Lim Soei Liong, Garuda, Astra, dan lain-lain kini sudah dapat menarik modal dengan cara-cara lain daripada meminjamnya dari bank-bank komersial.¹ Grup-grup itu dapat menekan tingkat bunga dengan mengadakan *interest mix*.

Perkembangan di bidang industri, telah menyebabkan perbankan Amerika Serikat dan Jepang "menyeberang" ke pusat-pusat keuangan London, Singapura, Hongkong, dan lain-lain. Industri perbankan harus mengadakan reorientasi, perumusan kembali, penilaian kembali, penciptaan tenaga kerja

¹Grup Indocement baru saja menarik US\$ 120 juta dengan 1,5%-1,625% atas LIBOR selama 2,5-5,5 tahun, serta Astra Grup menjual bond sebesar US\$ 25 juta; Lihat Appendix I.

yang sesuai, pengkombinasian baru dengan lembaga-lembaga keuangan, dan mengorganisasikan diri dengan *alignments* baru agar industri perbankan tetap dapat menyediakan serangkaian jasa kepada sektor lain yang tidak lagi bersifat tradisional. Perkembangan di bidang komputer akan mengakibatkan suatu "revolusi" dalam industri perbankan. Apakah industri perbankan kita juga tidak didorong untuk meninjau kembali tugas-tugasnya yang semakin beraneka ragam ini agar industri ini dapat selalu mempersiapkan diri untuk menyediakan serangkaian pilihan jasa?

SUMBER-SUMBER PEMBIAYAAN INDUSTRIALISASI TER-INTEGRASI: SUATU KEMUNGKINAN

Barangkali kita perlu mengadakan suatu inventarisasi singkat mengenai sumber-sumber yang menurut pandangan penulis merupakan suatu kemungkinan. Dalam kenyataan, tentu akan timbul sumber-sumber lain yang belum dapat dibahas dalam kertas kerja singkat ini.

1. Modal Jangka Panjang

Pada umumnya sumber modal jangka panjang masih langka, terkecuali bila bursa kita berkembang seperti di pusat-pusat keuangan.

2. Pemegang Saham

Orang-orang yang memutuskan ingin mendirikan suatu perusahaan harus menyediakan modal dalam bentuk pembelian atau penyeteroran saham. Bila usaha tersebut membesar, maka ia memerlukan tambahan modal yang sifatnya jangka panjang. Para pemegang saham mempunyai beberapa alternatif, misalnya mencari kelompok bermodal lain (tetapi ini kurang disenangi, karena ini berarti masuknya orang luar), atau mengajukan permohonan melalui bank-bank negara kepada bank sentral untuk memberikan sejumlah kredit investasi (tetapi jumlahnya tidak bisa besar), atau meminta kredit kepada bank-bank luar negeri di Singapura, Hongkong, Eropa, dan pusat-pusat keuangan lainnya. Bila yang terakhir ini berbentuk pembelian mesin, maka pabrik di luar negeri dapat mencari pemasok kredit yang mempunyai hubungan baik dengan salah satu bank. Hal seperti ini bisa diterapkan bila kita membeli mesin dari Jerman Barat, Perancis, dan Jepang. Taiwan melakukan hal ini tetapi melalui bank di Hongkong. Di antara mereka ada juga yang mengirim mesin-mesin sebagai modal *input* dan mengadakan

persetujuan di "bawah tangan" dengan memasukkan mesin sebagai "saham". Akhir-akhir ini, sudah ada perusahaan/industriawan yang berhasil mengadakan pinjaman terindikasi di pasar modal Hongkong dalam jumlah yang cukup besar.

3. Bank-bank Negara/Bank Sentral¹

Bank Pembangunan Indonesia (Bapindo): Bank ini tergolong bank yang memberikan pinjaman modal jangka panjang. Hal ini tentu harus didasarkan pada berbagai pertimbangan seperti rentabilitas, golongan kuat dan lemah, kelayakan, dan sebagainya. Bapindo merupakan satu-satunya bank pemerintah yang berdasarkan undang-undang diperkenankan memegang saham perusahaan industri. Bank ini baru saja mengambil alih saham-saham milik partner asing dari salah satu usaha patungan (PMA) yakni Tri Usaha Bhakti/Weyer-house. Bapindo juga memegang saham berbagai usaha industri antara lain industri tekstil dan plastik.

Bank-bank Pemerintah: Bank Bumi Daya, Bank Negara Indonesia 1946, Bank Ekspor Impor, Bank Dagang Negara Indonesia, Bank Rakyat Indonesia tergolong sebagai bank-bank besar yang menguasai hampir 84% dari sumber-sumber keuangan nasional. Bank-bank ini pada dasarnya tidak diperkenankan memegang saham perusahaan kecuali dengan izin atau perusahaan tersebut mempunyai hutang yang tidak dapat dikembalikan dan diambil alih sementara untuk dijual kembali kepada peminat seperti yang terjadi dengan perusahaan-perusahaan Tungsram, Pepsi Cola, Plywood Factory di Sumatera Selatan, dan lain-lain. Perusahaan-perusahaan itu telah diambil alih tetapi sudah dijual kembali kepada pengusaha-pengusaha swasta yang telah melunasi hutang perusahaan-perusahaan tersebut. Bank-bank negara tergolong dalam lembaga keuangan yang dapat memberikan kredit dalam jumlah yang besar seperti dalam bentuk konsorsium. Mereka juga memberikan kredit kepada perusahaan-perusahaan negara termasuk PNP, PNP Gula, Garuda, Pertamina, PN Timah, dan lain-lain. Dalam pemberian kredit itu termasuk program *uitbreiding*. Dana-dana yang disediakan oleh bank-bank negara itu pada umumnya bersifat deposito jangka pendek, tetapi dalam praktek sering kredit-kredit tersebut diberikan untuk jangka menengah dan panjang (melalui sistem *roll-over*). Bank-bank negara tidak saja mensuplai dana-dana ke sektor komersial tetapi juga ke sektor-sektor industri, bisnis, dan ekonomi lainnya di Indonesia, seperti ikut sertanya Bank Negara Indonesia dalam loan syndication Astra Group.

Beberapa bank negara mempunyai cabang, seperti misalnya BNI 1946 mempunyai cabang di Hongkong, Singapura, dan Tokyo, sedangkan bank-

¹Lihat Appendix II.

bank negara lainnya mempunyai kantor representatif di Singapura dan kota-kota pusat keuangan lainnya. Bank-bank negara merupakan pemegang saham Indover Bank yang berdomisili di Negara Belanda (Amsterdam), dengan cabang di Frankfurt dan sedang mempersiapkan cabang di New York.

Beberapa waktu yang lalu, bank-bank negara masih menaruh dana dollar dan mata uang asing lainnya di bank-bank asing di luar negeri, tetapi dewasa ini mereka sudah sebagian menempatkan dana-dana tersebut di cabang-cabang mereka di Hongkong, Singapura, Tokyo dan mungkin juga di Indover Amsterdam. Dengan menempatkan dana-dana dalam bentuk deposito atau giro di cabang-cabang di luar negeri, maka ini berarti bahwa kedudukan bank-bank negara kita di pasar uang dan modal internasional menjadi kuat. Dengan demikian mereka juga sudah dapat digolongkan sebagai pensuplai dana-dana dollar di pasar internasional. Mereka juga sudah mampu "berbicara" sebagai manajer atau sub-manajer dari berbagai pinjaman terindikasi untuk Pemerintah Indonesia atau pengeluaran surat-surat hutang yang dilakukan di pasar uang dan modal Jepang dan Jerman Barat. Dalam waktu dekat, mereka juga akan turut serta secara aktif untuk memanfaatkan berbagai alat-alat keuangan, seperti misalnya CD.

4. Bank-bank Swasta

Bank Devisa Swasta: Bank-bank devisa nasional sudah memperlihatkan kemajuan yang cukup pesat dilihat dari sudut *total asset* mereka; beberapa di antara mereka sudah memiliki total asset sebesar Rp. 100 milyar, sehingga kapabilitas mereka sebagai sumber modal kerjapun meningkat. Sebagian besar dari bank-bank ini sudah memberikan berbagai jenis kredit kepada sektor industri walaupun masih bersifat jangka pendek atau menengah, tetapi dengan sistem roll-over maka kredit ini bisa menjadi jangka panjang. Di antara mereka bahkan sudah ada yang dapat menarik modal melalui sumber-sumber di luar negeri, bahkan pernah menawarkan loan syndication. Ini disebabkan jaringan koresponden dan mungkin juga perjanjian teknis mereka sudah memungkinkan mereka untuk menarik modal asing melalui sistem sindikasi.

Pertumbuhan bank-bank devisa swasta ini berbeda-beda dan tergantung kepada komposisi pemegang sahamnya. Peningkatan asset mengakibatkan kenaikan permintaan modal oleh Bank Sentral. Bila asset mereka mencapai Rp. 200 milyar, apakah masih mungkin bagi para pemegang saham untuk terus memasukkan modalnya ke bank tersebut? Tidakkah mereka harus mencari modal di luar lingkungan, atau menarik modal dari bursa?

Menarik modal dari luar lingkungan membutuhkan persetujuan "harga masuk" yang dinilai tinggi oleh para pemegang saham lama. Menarik modal

dari bursa memerlukan ketentuan-ketentuan Bapepam dan persetujuan Bank Indonesia.

Bank-bank devisa swasta dalam tahun-tahun mendatang seharusnya dapat menerapkan sistem *pooling* untuk menangani pemberian pinjaman atau pembiayaan proyek-proyek yang agak besar secara bersama-sama. Proyek-proyek yang *on-stream* membutuhkan biaya yang jauh lebih besar, sehingga ada baiknya bila bank-bank swasta mulai dari sekarang memikirkan penciptaan suatu mekanisme yang dapat menangani proyek-proyek itu bersama-sama. Dewasa ini bank-bank swasta menguasai sumber dana nasional kurang lebih sebesar 8,5% saja. Ini tergantung kepada kebijaksanaan Bank Sentral; bila mereka diberi ruang gerak yang lebih luas, saya yakin bank-bank swasta tersebut akan merupakan "asset nasional" terutama dalam rangka penarikan dan penyaluran dana-dana dari pasar modal dan uang internasional. Saya yakin bahwa mereka sudah mampu untuk mengorganisasi berbagai macam konsorsium. Hubungan bank-bank nasional itu (devisa dan nondevisa) dengan lembaga-lembaga keuangan di pasar uang dan modal internasional sudah cukup baik dan memperlihatkan *standing* tertentu, terutama dengan lembaga-lembaga seperti World Bank dan bantuan luar negeri Amerika Serikat. Oleh karena itu mungkin perlu ditinjau kembali pemberian kesempatan kepada bank-bank nasional itu untuk menarik manfaat dari dana-dana internasional untuk kepentingan nasional!

Bank-bank Swasta Asing: Persentase kredit yang disalurkan melalui bank-bank swasta asing dapat dikatakan hampir sama besarnya seperti persentase kredit yang disalurkan oleh bank-bank swasta nasional yakni lebih kurang 5,6%, walaupun jumlah bank swasta asing di Indonesia hanya 10 buah dibandingkan dengan 75 buah bank swasta nasional.

Bank-bank asing yang beroperasi di Indonesia umumnya merupakan cabang dari bank-bank besar yang mempunyai jaringan internasional, seperti City Bank N.A., Bank of America, Chase Manhattan Bank, Hong Kong and Shanghai Bank, American Express, The Chartered Bank, Bank of Tokyo, dan lain-lain. Di sini mereka selain menguasai 5,6% dari sumber-sumber keuangan nasional, mereka juga bertindak sebagai penghubung dan pengatur berbagai kredit yang disalurkan melalui cabang-cabang mereka di Hong Kong, Singapura, dan kota-kota besar lain, dalam bentuk pinjaman *off-shore*, misalnya.

Adanya bank-bank asing swasta tersebut mempunyai arti yang penting untuk memberikan kesempatan kepada penempatan dana mereka yang tersebar di seluruh dunia. Hal ini disebabkan jaringan dan mobilitas modal mereka! Mereka tampaknya mengandalkan kepada pinjaman *off-shore* yang merupakan salah satu sumber keuntungan mereka, di samping pinjaman yang disebut

country allocation. Bank-bank tertentu sangat mengharapkan keuntungan dari kegiatan-kegiatan mereka di luar kantor pusatnya.

Perwakilan Bank-bank Asing: Dalam hubungan ini, kita tidak bisa mengabaikan perwakilan bank-bank asing yang melakukan kegiatannya di Jakarta, Singapura, Hongkong, dan kota-kota lain. Seperti telah dikatakan, modal atau uang mempunyai mobilitas yang hampir tidak terbatas. Oleh karena itu transaksi yang mungkin tidak diperkenankan diselenggarakan di Jakarta, dalam praktek dapat dilangsungkan di pusat-pusat keuangan seperti Singapura dan Hongkong. Di Singapura dan Hongkong mungkin terdapat hampir 100 perwakilan dan lembaga keuangan yang aktif dan bertujuan menyalurkan dana mereka ke Indonesia. Dewasa ini sulit memperhitungkan jumlah dana yang disalurkan ke Indonesia, akan tetapi melihat jumlah perwakilan lembaga-lembaga keuangan, maka diperkirakan jumlah dana tersebut besar. Kelompok perwakilan lembaga-lembaga keuangan ini merupakan *beach-head* dari lembaga-lembaga keuangan yang mempunyai potensi besar. Mungkin lambat-laun kita harus dapat menciptakan suatu mekanisme yang dapat memberikan gambaran mengenai jumlah pinjaman off-shore yang masuk ke daerah kita. Salah satu bentuk mekanisme itu ialah kerja sama atau perjanjian kerja dengan bank-bank nasional swasta!

Lembaga-lembaga Keuangan (Finance Companies): Ada dua jenis lembaga keuangan: (a) *development finance company*, seperti PT. Bahana, PT. Private Development Finance Company, dan PDFCI; (b) *merchant bank type*, seperti Ficor Invest, MIFAC, ASEAM, Multicor, dan sebagainya. Lembaga-lembaga keuangan ini mempunyai potensi karena mereka berafiliasi dengan bank-bank besar seperti dengan First Chicago, Fuji Bank, dan lain-lain, atau berkombinasi dengan bank-bank negara atau swasta.

Perkembangan lembaga keuangan tipe merchant bank masih belum merata. Ada yang sudah maju karena didukung oleh bank-bank negara, atau karena mempunyai sumber-sumber dana Rupiah yang relatif kuat. Pada umumnya perkembangan mereka cukup menggembirakan dalam arti perolehan *klientele* yang tidak saja terbatas pada usaha patungan, tetapi juga pada usaha dan proyek-proyek nasional.

Pada mulanya, beberapa merchant bank masih kuatir untuk membiayai perusahaan-perusahaan nasional, karena mereka mempunyai kualifikasi perusahaan kelas satu berdasarkan ketentuan kantor pusat mereka. Dalam kriteria tersebut, hanya perusahaan asing, atau partner asing, atau usaha patungan yang tergolong perusahaan kelas satu. Dewasa ini tampak sudah ada penyesuaian kriteria tersebut dengan kondisi dan situasi Indonesia. Ini terbukti dari adanya perusahaan/proyek nasional yang dibiayai oleh para merchant bank tersebut. Perkembangan beberapa merchant bank sudah cukup

memuaskan. Mereka merupakan sumber dana yang penting melihat keterbatasan kemampuan pemberian kredit bank-bank negara dan swasta. Para merchant bank sudah mampu mengadakan pooling atau konsorsium bila perlu, karena sistem ini sudah biasa mereka lakukan di luar negeri.

Selain itu, merchant bank juga aktif dalam melakukan *underwriting* (jaminan) perusahaan-perusahaan yang akan go-public. Mereka hampir tidak mempunyai resiko karena semua isu yang menjadi tanggung jawab mereka selalu mengalami *over-subscription*. Sampai saat ini, mereka belum mengadakan jaminan untuk perusahaan nasional, tetapi ini hanya soal waktu. Sudah ada beberapa perusahaan nasional dan industri swasta nasional yang mengadakan perundingan dengan salah satu merchant bank.

Kita hendaknya bisa memanfaatkan lembaga-lembaga keuangan ini karena mereka mempunyai hubungan erat dan langsung dengan dunia keuangan dan permodalan internasional. Kita tidak perlu menggunakan merchant bank yang berada di Singapura, Hongkong, tetapi sebaliknya lebih baik menggunakan merchant bank yang berdomisili di Indonesia untuk berhubungan dengan lembaga-lembaga keuangan di luar negeri.

5. Lembaga-lembaga Nonbank Lainnya

PT. Danareksa: Lembaga ini bertindak sebagai unit *trust company*. Perusahaan ini menjadi penjamin dan pemegang saham berbagai perusahaan yang go-public dan menarik modal dari penjualan sertifikat kepada publik. Modal pertama disediakan oleh pemerintah dengan penjualan sertifikat itu. Dengan demikian lembaga ini mempunyai sumber baru dari masyarakat.

Menurut pendapat saya, sebaiknya pemerintah memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk mendirikan "danareksa-danareksa" lain. Ini akan menimbulkan persaingan yang sehat demi kemajuan dan perkembangan bursa kita yang merupakan sumber nasional terpenting baik dalam arti dana maupun sebagai mekanisme pemilikan yang lebih merata. Ini akan membantu perusahaan-perusahaan yang masih dikuasai oleh kelompok atau keluarga agar dapat go-public. Tentu saja ketentuan untuk danareksa swasta harus ketat karena kegiatan ini melibatkan dana masyarakat. Adanya satu danareksa mungkin dilihat dan dianggap sebagai monopoli saja, karena satu lembaga dilihat kurang mendorong perkembangan bursa karena di masa mendatang akan lebih banyak lagi proyek yang on-stream. Perkembangan di bidang industri harus disertai oleh perkembangan bidang lain khususnya bursa. Perkembangan bursa penting tidak saja dalam arti penarikan dana, tetapi dalam hal pengadaan pemilikan yang menyebar dan merata sehingga akan terbentuk *full fledge public company*.

6. Usaha-usaha Lain

Usaha-usaha lain, seperti Askrindo, PT Papan, yayasan-yayasan dari berbagai instansi, dana pensiun, asuransi, bank, dan sebagainya merupakan sumber-sumber dana yang juga penting. Bila usaha mereka bisa dikordinasikan dan diketahui kapabilitas mereka, maka jumlah dana yang mereka hendak tanam tidaklah sedikit. Sumber-sumber ini sering tidak mendapat perhatian kita dan merekapun secara resmi tidak berada di pasar uang dan modal! Mungkin kita perlu menciptakan suatu mekanisme atau wadah untuk mengetahui potensi mereka agar dana mereka dapat disalurkan ke sektor-sektor yang lebih bermanfaat untuk perkembangan nasional.

KESIMPULAN

Kebijaksanaan untuk program industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional akan menimbulkan berbagai perubahan dan akibat terhadap investasi, perdagangan, dan kebutuhan (*requirements*) kepada keuangan. Apakah lembaga-lembaga keuangan - baik negara maupun swasta dan perbankan nasional sudah kapabel untuk menampung demikian banyak kebutuhan kredit dan keuangan? Sebagian dari lembaga-lembaga keuangan dan perbankan kita mungkin sudah mampu menampungnya, tetapi yang diperlukan mungkin jauh lebih besar lagi! Lembaga-lembaga yang beroperasi di sini umumnya masih bersifat *in de breedte* dan belum *in de diepte*. Menurut pandangan penulis, studi mengenai industrialisasi yang terintegrasi hendaknya disertai oleh studi mengenai perdagangan dan keuangan, karena perdagangan dan keuangan merupakan sarana-sarana vital yang memungkinkan pelaksanaan program industrialisasi yang terintegrasi tersebut.

Appendix I

KELOMPOK INDOCEMENT DAPAT PINJAMAN US\$ 120 JUTA

Pada tanggal 6 Nopember 1981 yang lalu di Hotel Mandarin Singapura telah ditandatangani perjanjian pinjam-meminjam antara sebuah konsorsium 29 bank "Syndicate & Loan", dipelopori (lead-managers) oleh American Express International Banking, Credit Lyonnais, BNI 1946, Banque de L'Indochine et de Suez dengan kelompok Indocement dari Lim Soei Liong (PT Perkasa Inti Abadi Indocement dan PT Perkasa Inti Abadi Mulia) sejumlah US\$ 120 juta untuk jangka waktu delapan tahun. Bunga 30 bulan pertama ialah 1½% di atas LIBOR, yakni bunga antar bank-bank rata-rata yang ditawarkan di Singapura. Melihat bunga umum dewasa ini, spread 1½% dapat dikatakan rendah, yang biasanya hanya dikenakan kepada perusahaan langganan utama (besar dan dipercaya) di pasar off-shore. Setelah 30 bulan, bunga yang harus dibayar perusahaan-perusahaan tersebut ialah 1,635% di atas LIBOR.

Pinjaman ini diperlukan untuk perluasan dua pabrik semen tersebut berupa penambahan dapur (kiln), sehingga produksi pabrik tersebut dapat ditingkatkan. Hal ini untuk menanggapi peningkatan pembangunan-pembangunan dan konsumsi semen dalam negeri. Sejak beberapa tahun terakhir, semen mulai diekspor dengan bonus penggalak. Tetapi akhir-akhir ini, karena pasar domestik harus lebih dilayani dan pasar luar negeri agak sepi, maka jumlah ekspor semen jauh di bawah kuota ekspor (404.000 ton) yang diberikan yakni lebih kurang 235.000 ton semen sampai pertengahan bulan Oktober 1981.

PRODUKSI DAN PEMAKAIAN BATU GAMPING

Produksi dan pemakaian batu gamping dan lempung pabrik-pabrik semen adalah sebagai berikut:

PRODUKSI DAN PEMAKAIAN BATU GAMPING

	1978	1979
PT Semen Gresik		
Batu gamping	775.496,40	1.535.910,00
Lempung	159.266,50	398.577,60
Semen yang dihasilkan	639.490	1.177.378,00
PT Semen Padang		
Batu gamping	441.016,27	448.491,00
Lempung	101.240,27	115.688,00
Semen yang dihasilkan	339.766	361.525,00
PT Semen Tonassa		
Batu gamping	151.102,70	169.753,00
Lempung	36.988,75	41.152,00
Semen yang dihasilkan	114.081,12	128.601,00
PT Semen Cibinong		
Batu gamping	1.373.573,45	1.377.817,00
Lempung	315.350,45	334.016,00
Semen yang dihasilkan	1.058.233	1.043.801,00
PT Indocement		
Batu gamping	1.226.839,75	1.716.454,00
Lempung	281.662,75	416.110,00
Semen yang dihasilkan	945.177	1.300.344,00
PT Semen Nusantara		
Batu gamping	730.929	858.932,00
Lempung	135.897	155.985,00
Semen yang dihasilkan	597.400	686.384,00
Jumlah produksi semen	3.694.137,12	4.698.033,00

Sumber: *Business News* 3677, 11-11-1981.

Jumlah produksi tahun 1979 sebanyak 4.698.033 ton, 548.738,50 ton telah diekspor. (Sumber: Direktur Jenderal Industri Kimia Dasar).

Produksi selama tahun 1980/1981 ialah 5.851,759 ton. (Lampiran Pidato Presiden 15 Agustus 1981).

Appendix II

PERBANKAN DI INDONESIA

Salah satu ciri dari sistem keuangan Indonesia yang menonjol adalah peranan yang besar dari lima bank "besar" milik negara. Mereka adalah Bank Dagang Negara, Bank Bumi Daya, BNI 1946, Bank Ekspor Impor Indonesia dan Bank Rakyat Indonesia. Secara kuantitatif lima bank negara ini menguasai lebih kurang 80% dari seluruh sumber keuangan dunia perbankan di Indonesia.

Sebaliknya peranan bank-bank nasional swasta dapat dikatakan kecil sekali, jika diingat maksud pemerintah untuk menggalakkan bisnis swasta. Peranan mereka hanya 10% dan ini berada di tangan 75 bank dalam tahun 1980. Sebelumnya, dalam tahun 1971 jumlah mereka lebih banyak yakni 129 buah. Kelihatan mereka kecil-kecil dan tidak semuanya diurus dengan baik, serta banyak yang dalam keadaan "meroyan". Kini mulai tampak perbaikan-perbaikan karena adanya merger-merger. Sepuluh bank asing di 20 buah kantor, memegang 10% bisnis.

PERANAN BANK SENTRAL

"Bapak" dari perbankan di Indonesia yang pantas disinggung ialah Bank Indonesia. Sebagai bank sentral, Bank Indonesia bukan tidak saja menjalankan tugas tradisional seperti mengeluarkan mata uang rupiah, mengurus cadangan valuta asing, memberikan fasilitas kredit *lender of last resort*, mengatur kredit dan keuangan, menjadi agen pajak untuk pemerintah, mengatur dan mengawasi perbankan dan lembaga-lembaga keuangan lain dengan maksud menjaga kestabilan harga, neraca pembayaran, dan kekuatan rupiah, dan lain-lain, tetapi juga aktif dalam pengembangan dunia perbankan itu sendiri. Peranan aktifnya ialah membangun sistem keuangan, yang amat kacau terutama pada tahun-tahun terakhir Orde Lama. Keadaan ekonomi dalam dan luar negeri waktu itu sangat merosot. Bank-bank Belanda yang masih ada telah dinasionalisasikan, sedang bank-bank asing lain ditutup. Bank Indonesia, di bawah tekanan keras, mengeluarkan kredit-kredit secara serampangan. Banjir uang karena pemerintah mencetaknya terus. Bank Indonesia seolah-olah lumpuh untuk tugas pengontrolan uang dan kredit. Dalam masa Orde Baru keadaan tersebut segera berubah. Peraturan baru, seperti Undang-undang Pokok Bank 1967, Undang-undang Pokok Bank Asing 1968, dan Undang-undang Pokok Bank Sentral 1968, dan undang-undang pemulihan kedudukan lima bank negara dikeluarkan. Bantuan-bantuan berupa dana pinjaman-pinjaman tetap (jadi bukan sebagai pemberi pinjaman) diberikan. Bantuan likuiditas diberikan kepada bank-bank nasional swasta meskipun dalam jumlah yang lebih sedikit. Jumlah bantuan yang diberikan kepada bank-bank negara itu, selama periode 1967 sampai 1971, kira-kira 55% dari deposito perbankan. Sistem *rediscount* dan *refinancing* fasilitas kredit, rencana-rencana kredit investasi khusus, dan pinjaman-pinjaman untuk proyek-proyek pekerjaan umum, menambah kemampuan bank-bank negara. Untuk membiayai pupuk dan lain-lain yang disalurkan melalui Bank Rakyat dengan pembiayaan kembali dari Bank Indonesia dibuat skema kredit pertanian. Ini ditambah lagi oleh program-program lain seperti kredit untuk investor kecil (KIK), kredit modal kerja tetap (KMKP), kredit mini dan kredit untuk pedagang kecil (KCK).

Bank Indonesia juga membantu penguatan dasar modal bank-bank negara yang dianggap kurang sesuai dengan pertumbuhan yang cepat. Kini sambil menunggu persetujuan parlemen, sebagian kredit refinancing itu dibekukan dan dimasukkan dalam cadangan untuk modal-dibayar bank negara dan tidak dikenakan bunga. Modal Rp. 300 juta untuk bank seperti Bank Bumi Daya, misalnya, kelihatan amat "kecil" karena omzetnya sampai akhir 31 Maret 1981 tercatat lebih dari Rp. 2 triliun.

Bantuan Bank Indonesia kepada bank-bank pemerintah lain tidak terbatas pada soal penyediaan dana dan fasilitas-fasilitas saja. Ia juga memberi asistensi teknis dan pengadaan rencana latihan untuk meningkatkan operasi dan manajemen bank-bank negara. *Upgrading* ini merupakan salah satu faktor penting untuk pertumbuhan selanjutnya. Ia memberikan juga petunjuk-petunjuk mengenai akuntansi, *audit*, prosedur pinjaman, pelaporan, relasi internasional, dan manajemen personalia. Ongkos-ongkos untuk memodernisasikan operasi perbankan inipun disediakan oleh Bank Indonesia.

830 BUAH

Dalam tahun 1980, lima buah bank negara di atas kini mempunyai 830 buah kantor (tahun 1969, 600 buah). Jumlah ini dirasakan masih belum memadai dengan kebutuhan terhadap bank.

Pemerintah menguasai \pm 80% dari sumber-sumber keuangan di Indonesia. Ini terlihat dari angka-angka berikut ini:

PINJAMAN PERBANKAN (dalam milyar rupiah)

	Desember 1980	Agustus 1981	
1. <i>Bank Indonesia</i>			
(pinjaman langsung)	2.454	2.406	(26,31%)
- Dalam rupiah	2.454	2.406	
- Dalam valuta asing	-	-	
2. <i>Bank-bank Umum Pemerintah</i>			
(termasuk Bapindo dan likuiditas)	4.301	5.247	(57,36%)
- Dalam rupiah	3.960	4.910	
- Dalam valuta asing	341	337	
3. <i>Bank-bank Swasta Nasional</i>			
(termasuk kredit likuiditas)	566	775	(8,47%)
- Dalam rupiah	560	762	
- Dalam valuta asing	6	13	
4. <i>Bank Pembangunan Daerah</i>	145	204	(2,23%)
- Dalam rupiah	145	204	
- Dalam valuta asing	-	-	
5. <i>Bank-bank Asing</i>	414	515	(5,63%)
- Dalam rupiah	359	465	
- Dalam valuta asing	55	50	
J u m l a h	7.880	9.147	(100%)

Sumber: *Laporan Mingguan Bank Indonesia*, No. 1167.

Jadi "dorongan" di belakang aktivitas pembangunan dan pertumbuhan ekonomi Indonesia sejauh ini berada di tangan pemerintah yang memegang 'kunci' perbankan dan perkreditan.

PERKEMBANGAN BANK-BANK SWASTA NASIONAL

Dari angka-angka tersebut, jelas terlihat bahwa peranan bank swasta nasional masih kecil. Bantuan refinancing kredit mereka oleh Bank Indonesia kepada bank-bank swasta nasional yang berjumlah 75 buah pada akhir 1980 itu, masih jauh lebih kecil daripada fasilitas yang diberikan kepada bank-bank umum pemerintah. Bank Indonesia kelihatannya mencoba mendorong perbankan nasional swasta yang bermodal lemah itu dengan menganjurkan bank-bank swasta tersebut mengadakan merger. Pemerintah memberikan kelonggaran berbagai pajak dalam pelaksanaan 'perkawinan-perkawinan' tersebut.

Kemajuan-kemajuanpun tampak! Antara lain dengan adanya kerja sama dengan bank-bank asing. Perbandingan peranan bank pemerintah dan swasta masih tetap pincang, yakni 8:1. Rupanya dana-dana tetap 'disedot' oleh lima bank raksasa pemerintah tersebut. Sebabnya, mereka mengontrol dana perusahaan-perusahaan pemerintah yang menguasai bidang-bidang utama seperti pertanian, pertambangan, transpor dan komunikasi, perindustrian, perdagangan, proyek-proyek anggaran belanja, dan sebagainya. Perusahaan pemerintah tidak boleh atau tidak bebas menyalurkan dananya melalui bank-bank swasta nasional. Alasannya: bank-bank swasta nasional kebanyakan belum mempunyai manajemen dan administrasi yang baik. Untuk meng-upgrade mutu perbankan Indonesia, Bank Indonesia menganjurkan kerja sama antara bank swasta nasional dengan bank-bank pemerintah atau dengan bank-bank asing. Maka tampak lima bank swasta nasional mengadakan kerja sama dengan bank-bank umum pemerintah dan dua bank asing. Peluang ini kelihatannya akan bertambah besar karena minat bank-bank asing untuk bekerja di Indonesia bertambah besar. Karena mereka tidak diijinkan melayani langganan-langganan di luar Jakarta, maka satu-satunya jalan adalah beroperasi bersama dengan bank swasta nasional.

BANK-BANK PEMBANGUNAN

Yang dirasakan kurang dewasa ini adalah bank-bank yang bergerak dalam bidang investasi, yang biasa memberikan kredit jangka menengah atau jangka panjang. Dalam hal ini pihak bank nasional swasta kembali terbentur pada hal dana. Oleh karena itu, banyak dari mereka hanya aktif sebagai bank komersial, memberikan kredit-kredit jangka pendek, dan menerima deposito jangka pendek pula.

Usaha pemerintah dalam pembentukan lembaga-lembaga keuangan yang memperhatikan faktor pembangunan (jangka panjang) bukan tidak ada. Dalam bidang ini, pemerintah membentuk Bank Pembangunan Indonesia (dahulu namanya Bank Industri Negara). Kemudian di setiap propinsi dibentuk bank-bank daerah (26 buah). Mereka kebanyakan merupakan penyalur dana-dana proyek anggaran belanja, yang uangnya didrop dahulu pada bank-bank umum negara. Usaha mengumpulkan dana lain dilakukan melalui deposito rekening koran berjangka atau Tabanas dan Taska.

Bank Pembangunan Indonesia pernah mengeluarkan surat hutang jangka menengah/panjang untuk mendapat dana untuk modal investasi. Karena banyak bank daerah tak dapat berkembang hanya dengan operasi ini, maka beberapa bank pembangunan itu berfungsi sebagai bank umum. Bapindo mendapat sokongan penuh berupa fasilitas-fasilitas rediskonto dan pembiayaan kembali dari Bank Indonesia. Bank-bank Pembangunan Daerah juga mendapat fasilitas pembiayaan kembali jika ia dinilai baik. Bapindo bekerja sama dengan Indonesian Development Finance Company, yang mendapat dana antara lain dari Bank Dunia. Dana tersebut disalurkan oleh Bapindo kepada Bank-bank Pembangunan Daerah sebagai pinjaman-pinjaman berjangka untuk memban-

tu industri rakyat. Selanjutnya, Bank Indonesia membantu dalam hal pendidikan dan kaderisasi perbankan wilayah dengan latihan-latihan manajemen dan sebagainya.

BANK-BANK ASING

Biasanya bank-bank asing memasuki sebuah negara bersamaan dengan penanam-penanam modal asing, yang sudah mempunyai langganan di negara induknya dan melanjutkan pelayanannya di luar negeri. Tidak ada bank asing yang 'menyelonong' masuk semata-mata untuk mencari langganan baru. Sebagian besar dari bisnisnya harus berada di tangan dahulu, karena risikonya besar.

Bank-bank asing di Indonesia, kecuali mungkin Bank Belanda dan Inggris yang telah mengenal seluk-beluk bisnis di sini, mulai masuk berbarengan dengan modal asing misalnya dalam bidang minyak, tembaga, nikel, industri manufaktur, perkayuan, kimia, dan sebagainya. Dasar hukum yang membukakan pintu bagi mereka adalah Hukum Bank-bank Asing 1968.

Sepuluh cabang bank luar negeri dengan 20 kantornya didirikan dalam waktu yang singkat. Permintaan lisensi baru mengalir terus, tetapi jumlah bank asing dibatasi. Sejak tahun 1969 tidak lagi dikeluarkan izin-izin bank baru, kecuali untuk kantor perwakilan.

Bank-bank asing tidak diijinkan membuka kantor di luar Jakarta. Untuk beroperasi di luar Jakarta mereka harus "membonceng" bank-bank pemerintah/swasta. Peranan sepuluh bank ini lebih kurang 10% dari deposito-deposito bank dan perkreditan. Dari jumlah kredit bank-bank swasta nasional sebesar Rp. 775 milyar itu terdapat kredit 'boncengan', sehingga perbandingan persentase kelihatan lebih besar untuk bank-bank nasional.

Sepuluh bank asing itu adalah ABN, American Express International, Bangkok Bank, Bank of America, Bank of Tokyo, Chartered Bank, Chase Manhattan Bank, City Bank, European Asian Bank, Hong Kong and Shanghai Banking Corporation. Bank Perdania, terhitung sebagai bank domestik dengan mayoritas modal Jepang dan merupakan *old timer*.

Peranan bank-bank asing ini telah melancarkan perdagangan internasional dan penanaman modal asing. Mereka juga merupakan katalisator dalam modernisasi dan pembaharuan manajemen perbankan dalam negeri karena praktek yang luas dan teknik-tekniknya yang berpengalaman. Tetapi karena 'keunggulan' bank-bank asing itu harus dijaga (pengalaman, keahlian, dan kekuatan modal) jangan samapai 'menjepit' bank-bank swasta nasional, maka gerak-gerik mereka dibatasi.

Yang diperbolehkan masuk dengan lebih leluasa adalah perwakilan-perwakilan bank yang kini sudah berjumlah lebih kurang 50. Perwakilan bank tidak terlalu mengkuatirkan karena mereka tidak diperbolehkan aktif dalam transaksi perbankan dalam negeri. Peranan mereka dicitrakan menjaga kepentingan-kepentingan modal asing langganan mereka; atau jika mau ikut serta, mereka dapat aktif sebagai jembatan lembaga keuangan pembangunan. Bidang ini memang belum maju!

LEMBAGA-LEMBAGA KEUANGAN BUKAN BANK

Bank Indonesia, sebagai Bank Sentral tradisional, merupakan alat pendorong pembangunan yang berusaha mengisi kekurangan-kekurangan tersebut. Oleh karena itu didirikanlah berbagai jenis lembaga keuangan, antara lain untuk menggalakkan pasaran uang dan modal.

Kemudian didirikan beberapa sumber keuangan untuk pengusaha kecil, sesuai dengan rencana pemerataan. Antara lain diciptakan Kredit Investasi Kecil dan Kredit Modal Kerja Permanen. KIK dimaksudkan untuk membiayai keperluan investasi (maksimum Rp. 10 juta, jangka waktu 5 tahun), sedang KMKP untuk keperluan modal kerja pengusaha-pengusaha kecil bumiputera (maksimum Rp. 10 juta, jangka waktu 3 tahun). Juga didirikan *development finance company* (semacam merchant bank di negara-negara *commonwealth*, termasuk di Singapura). Tiga buah Development Finance Company telah didirikan yakni PT Indonesian Development Finance Corporation, PT Private Development Finance Company of Indonesia, dan PT Bahana. Aktivitas yang terakhir ialah: memberikan kredit kepada industri-industri bumiputera. Sedangkan dua yang pertama adalah joint antara Bank Indonesia dan bank-bank pemerintah/asing/nasional.

Sembilan buah investment company didirikan yang kebanyakan merupakan usaha bersama pemerintah dengan bank-bank pemerintah/swasta. Dalam rangka ini terdapat sebuah konsorsium bank-bank nasional asing dan Bank Indonesia sebagai pemegang modal terbesar (66%) yakni PT Ficorinvest. Lembaga-lembaga yang disebut di atas mendapat fasilitas-fasilitas dari Bank Indonesia untuk rediscount dan pembiayaan-pembiayaan kembali.

DANAREKSA

PT Danareksa merupakan sebuah perusahaan permodalan pemerintah untuk membeli saham-saham perusahaan besar, dan menjual lagi kepada masyarakat dalam denominasi yang lebih kecil. Dengan adanya PT Danareksa diharapkan akan timbul efek penyebaran yang lebih luas dan merata, dan pemindahan modal ke tangan bumiputera.

PT ASKRINDO

PT Askrindo merupakan perusahaan patungan antara pemerintah dan Bank Indonesia dalam bidang asuransi, terutama yang memberikan jaminan kepada kredit-kredit yang diberikan kepada pengusaha-pengusaha kecil.

PT PAPAN SEJAHTERA

PT Papan Sejahtera adalah sebuah finance company yang membantu meluluskan pembangunan-pembangunan baru perumahan di Indonesia (dengan modal patungan Bank Indonesia dan merchant bank asing). Perusahaan tersebut diperbolehkan mengeluarkan surat-surat hutang jangka menengah/panjang dan menerima deposito-deposito dari calon pembeli rumah. Selanjutnya kepada developer-developer dapat diberikan pinjaman-pinjaman jangka menengah/panjang.

PERANAN PEMBANGUNAN BANK SENTRAL

Demikianlah Bank Indonesia sebagai bank sentral juga telah mengisi kekosongan-kekosongan dalam bidang pembiayaan untuk pembangunan. Peranan Bank Indonesia dalam mendorong pembangunan sangat banyak, dari mobilisasi dana sampai dengan penyediaan infrastruktur, latihan-latihan, dan sebagainya.

KEDUDUKAN DAN PERANAN WILAYAH INDONESIA BAGIAN TIMUR DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL: SEKARANG DAN PROSPEKNYA DI MASA DEPAN*

Pande Radja SILALAH

PENDAHULUAN

Salah satu ciri penting dari pembangunan yang sedang dilaksanakan sekarang ini ialah, keadilan mendapatkan perhatian yang besar. Untuk tujuan tersebut dalam Repelita III kegiatan pembangunan dilandaskan kepada Trilogi Pembangunan di mana salah satu unsur dan yang merupakan unsur pertama adalah pemerataan pembangunan dan pembagian hasil-hasilnya dan ini diharapkan akan dapat dilakukan secara bertahap melalui delapan jalur pemerataan.

Dalam proses pembangunan semakin disadari bahwa pembangunan yang lebih merata di seluruh wilayah Indonesia patut mendapat perhatian yang besar. Kesadaran ini tercermin dari usaha-usaha pembangunan sejak Pelita II. Untuk mengintensifkan pembangunan, sejak Pelita II pendekatan regional menjadi semakin menonjol dan sejalan dengan ini wilayah Indonesia yang sedemikian luas dibagi ke dalam empat wilayah pembangunan utama (main development region). Tujuan konsep perwilayahan (regionalisasi) ini antara lain adalah agar kegiatan pembangunan dapat tersebar secara merata di seluruh daerah dan sekaligus menghindarkan terjadinya pemusatan kegiatan pembangunan yang berlebih-lebihan. Di samping itu dengan pendekatan perwilayahan ini diharapkan arah perkembangan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya dapat menjadi serasi dan masalah-masalah pembangunan nasional yang rumit dapat disederhanakan sehingga pemecahannyapun dapat lebih mudah. Sejalan dengan ini juga diharapkan kegiatan ekonomi antar daerah terlaksana dengan baik sehingga dapat memperkuat kedudukan perekonomian Indonesia sebagai satu kesatuan ekonomi nasional.

*Kertas kerja disampaikan pada Simposium Nasional tentang Pengembangan Wilayah, Ilmu dan Teknologi dan Strategi Pembinaan Universitas/Perguruan Tinggi pada tanggal 10-14 September 1981 di Universitas Hasanuddin, Ujungpandang.

Tabel 1 KOMPOSISI PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO INDONESIA BAGIAN TIMUR DAN INDONESIA 1971 DAN 1977 (jutaan rupiah)

Lapangan Usaha	NTB	NTT	Sulawesi Utara	Sulawesi Tengah	Sulawesi Selatan	Sulawesi Tenggara	Maluku	Irian Jaya	Indonesia Timur	Indonesia	Indonesia Timur/Indonesia*	% dari GDRP*
1. Pertanian 1971	17.597,40	21.662,02	27.809,43	9.911,75	64.910,90	9.706,70	22.918,00	15.002,06	179.811,56	1.646,0	10,92%	56,56%
Pertanian 1977	100.995,49	98.646,21	296.761,76	59.955,52	298.189,26	—	134.680,65	72.716,48	1.061.945,40	5.789,0	18,34%	51,16%
2. Pertambangan & Penggalian 1971	—	0,50	109,73	18,52	1.571,70	8.068,70	340,10	446,40	2.486,95	294,0	0,85%	0,78%
Pertambangan & Penggalian 1977	3.465,67	238,19	8.269,36	566,87	10.587,88	—	2.234,52	173.777,98	199.140,47	3.599,7	5,53%	9,59%
3. Industri 1971	335,60	578,75	5.307,16	128,69	5.505,00	92,40	339,20	491,66	12.686,06	307,0	4,13%	3,99%
Industri 1977	3.813,38	3.931,61	53.304,50	3.433,74	18.541,65	—	1.214,79	1.601,39	85.841,06	1.611,7	5,33%	4,14%
4. Listrik, Gas & Air Minum 1971	11,70	22,67	212,28	5,29	270,50	24,70	(-)13,60	155,02	663,86	18,0	3,69%	0,21%
Listrik, Gas & Air Minum 1977	91,96	176,75	2.683,76	136,96	2.683,76	—	183,55	807,24	6.763,98	105,6	6,41%	0,33%
5. Bangunan 1971	400,80	535,28	1.989,41	417,46	3.727,80	339,90	218,30	920,30	8.209,35	128,0	6,41%	2,58%
Bangunan 1977	4.340,54	2.464,12	11.485,27	2.785,32	11.485,27	—	1.165,28	4.958,84	38.684,64	962,0	4,02%	1,86%
6. Perdagangan, Restoran & Perhotelan 1971	4.907,10	3.078,30	12.305,80	2.595,18	26.077,90	657,20	4.881,80	2.768,79	56.614,87	592,0	9,56%	17,81%
Perdagangan, Restoran & Perhotelan 1977	27.049,51	13.683,02	112.529,24	17.431,91	112.529,24	—	28.900,48	12.028,91	324.152,31	3.162,6	10,25%	15,62%
7. Pengangkutan & Komunikasi 1971	302,90	543,09	3.322,84	233,95	2.254,90	217,50	2.224,20	1.062,78	9.934,66	162,0	6,13%	3,12%
Pengangkutan & Komunikasi 1977	9.606,83	3.213,36	38.543,34	4.315,15	38.543,34	—	9.693,33	7.837,93	111.753,28	829,4	13,47%	5,38%
8. Bank & Lembaga Keuangan Lainnya 1971	201,30	39,10	984,07	195,24	2.976,80	20,50	187,40	358,81	4.942,72	45,0	10,98%	1,55%
Bank & Lembaga Keuangan Lainnya 1977	1.457,60	123,92	4.450,51	133,97	4.450,51	—	907,52	445,13	11.969,16	195,6	6,12%	0,58%
9. Sewa Rumah 1971	4.833,30	3.142,45	1.703,11	171,53	4.754,70	222,40	161,50	559,18	15.325,77	85,0	18,03%	4,82%
Sewa Rumah 1977	4.527,04	4.128,35	11.929,91	1.668,21	11.929,91	—	3.500,26	6.575,75	44.259,43	418,1	10,59%	2,13%
10. Pemerintahan & Pertahanan 1971	1.093,10	1.938,15	4.415,95	1.197,70	5.855,80	1.204,90	1.970,30	2.423,50	18.894,50	214,0	8,83%	5,94%
Pemerintahan & Pertahanan 1977	4.535,00	13.647,46	38.704,27	12.035,00	38.704,27	—	18.927,52	25.277,58	151.831,10	1.416,9	10,72%	7,32%
11. Jasa-jasa 1971	140,90	234,39	3.057,02	88,26	1.825,20	57,50	474,70	2.438,89	8.259,36	181,0	4,56%	2,60%
Jasa-jasa 1977	4.103,47	1.669,94	11.486,78	612,30	11.486,78	—	1.816,68	7.103,74	38.279,69	615,3	16,07%	1,84%
12. Produk Domestik Regional Bruto 1971	29.906,20	31.774,68	61.216,80	14.953,57	119.731,20	20.612,4	33.701,90	26.627,30	317.911,74	3.672,0	8,66%	—
Produk Domestik Regional Bruto 1977	163.986,49	141.922,93	590.148,72	104.046,41	559.131,87	—	203.224,58	313.130,97	2.075.591,97	18.705,9	11,10%	—

Sumber: Biro Pusat Statistik, Pendapatan Regional Propinsi-propinsi di Indonesia 1969-1976 dan 1971-1977; Tabel-tabel Pokok Pendapatan Nasional Indonesia 1971-1977 dan 1973-1978.

Catatan: *Tidak termasuk Sulawesi Tenggara.

**Tidak termasuk NTB.

Sesuai dengan pembagian wilayah, Indonesia Bagian Timur merupakan salah satu wilayah pembangunan utama dengan pusat utama Ujungpandang dan terdiri dari 8 propinsi yaitu, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Maluku dan Irian Jaya. Kertas karya ini akan mencoba menyoroti beberapa faktor dan masalah yang berhubungan dengan Indonesia Bagian Timur dalam kerangka pembangunan nasional Indonesia. Pembahasan yang dikemukakan dalam bentuknya lebih bersifat umum dan memberi tekanan khusus kepada bidang ekonomi. Pembahasan seperti ini diharapkan akan dapat memberi arah dan merangsang pengkajian dan penyelidikan yang berguna bagi pembangunan. Untuk ini pembahasan dibagi ke dalam tiga bagian yaitu, yang pertama membahas keadaan perekonomian Indonesia Bagian Timur, kemudian dilanjutkan pembahasan mengenai sumber-sumber yang dimiliki oleh wilayah ini. Berdasarkan pembahasan dalam kedua bagian ini akan jelas terlihat bahwa dalam rangka usaha melanjutkan usaha pembangunan, usaha industrialisasi perlu dilakukan di wilayah Indonesia Bagian Timur. Dan dalam bagian ketiga hal ini disoroti secara lebih luas.

KEADAAN PEREKONOMIAN INDONESIA BAGIAN TIMUR

Indonesia Bagian Timur merupakan wilayah ekonomi yang sangat penting bagi perekonomian nasional Indonesia. Perkembangan perekonomian wilayah ini akan sangat menentukan perkembangan perekonomian nasional dan mungkin juga sebaliknya. Sejak tahun 1971 perekonomian Indonesia Bagian Timur berkembang secara berarti. Dalam tahun 1971 Produksi Domestik Regional Bruto Indonesia Bagian Timur (tidak termasuk Propinsi Sulawesi Tenggara) baru mencapai kira-kira 8,66% dari Produk Domestik Bruto dan dalam Tahun 1977 telah mencapai kira-kira 11,10%. Keadaan ini menggambarkan bahwa perkembangan ekonomi Indonesia Bagian Timur lebih cepat dari perkembangan ekonomi nasional secara keseluruhan. Kalau dilihat menurut sektor kegiatan ekonomi (lihat Tabel 1) ternyata setiap sektor kegiatan ekonomi selain sektor bangunan, bank dan lembaga keuangan, sewa rumah terjadi perkembangan yang cukup berarti.

Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang dicapai dalam periode tersebut pendapatan per kapita penduduk di wilayah ini juga mengalami peningkatan, walaupun peningkatan tersebut tidak persis selaras dengan peningkatan produk domestik regional bruto. Untuk tujuh propinsi (selain Irian Jaya), tingkat pertambahan pendapatan per kapita penduduk secara rata-rata selama periode 1971-1977 lebih kecil dari tingkat pertumbuhan produk domestik bruto. Ini menggambarkan bahwa pertambahan penduduk masih sangat berpengaruh bagi peningkatan tingkat hidup penduduk di wilayah ini walaupun

Tabel 2

PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO TOTAL DAN PER KAPITA INDONESIA
BAGIAN TIMUR DAN INDONESIA 1971-1977 (harga yang berlaku)

Propinsi	Total (dalam jutaan rupiah)						Pertumbuhan Rata-rata	
	1971	1972	1973	1974	1975	1976		1977
1. Nusa Tenggara Barat	33.597,10	34.270,70	57.628,40	69.523,00	81.211,80	103.568,29	124.228,76	24,35%
2. Nusa Tenggara Timur	31.774,68	38.863,65	59.945,85	74.298,11	93.324,43	119.399,74	141.922,93	28,33%
3. Sulawesi Utara	61.216,80	71.026,00	—	142.941,66	140.993,36	185.186,13	290.525,02	29,63%
4. Sulawesi Tengah	14.953,57	20.340,42	36.737,63	49.837,49	56.834,12	80.313,84	104.046,41	38,17%
5. Sulawesi Selatan	119.731,20	143.652,90	197.878,20	245.047,73	349.379,23	403.970,04	559.131,87	29,29%
6. Sulawesi Tenggara	20.612,40	20.760,10	28.560,70	—	—	—	—	—
7. Maluku	33.761,90	39.459,30	62.324,50	105.929,20	110.201,00	146.401,80	203.224,58	34,10%*
8. Irian Jaya	26.627,40	48.340,30	75.339,00	147.847,60	212.338,30	269.325,48	316.789,48	51,09%
9. Indonesia Timur (1-8)	3.672,0	4.564,0	6.753,4	10.708,0	12.642,5	15.466,7	18.705,9	31,17%
Indonesia								
Per Kapita (dalam rupiah)								
1. Nusa Tenggara Barat	13.593,70	15.231,40	24.947,40	29.334,60	33.420,50	58.394,12	68.230,00	30,85%
2. Nusa Tenggara Timur	12.998,60	—	—	—	38.565,00	48.599,00	56.894,00	27,90%
3. Sulawesi Utara	35.959,10	40.595,60	—	76.840,36	81.465,16	94.967,25	143.362,03	25,92%
4. Sulawesi Tengah	16.439,00	21.644,00	37.999,00	50.628,00	56.235,00	74.808,00	93.887,00	33,70%
5. Sulawesi Selatan	23.085,60	27.144,80	37.362,30	46.081,04	64.925,24	72.919,12	98.379,47	27,33%
6. Sulawesi Tenggara	28.684,90	28.509,10	38.352,00	—	—	—	—	—
7. Maluku	30.660,00	34.972,00	53.839,90	87.536,00	88.977,00	115.310,00	—	30,33%*
8. Irian Jaya	28.835,00	51.121,00	77.805,00	147.058,00	205.653,00	254.061,00	292.171,00	47,10%*
9. Indonesia	30.909,00	39.533,00	54.201,00	83.918,00	96.803,00	115.682,00	136.739,00	28,13%

*Tingkat Pertumbuhan Rata-rata 1971-1976.

Sumber: *Biro Pusat Statistik*, Pendapatan Regional Propinsi-propinsi di Indonesia 1969-1976 dan 1971-1977; Tabel-tabel Pokok Pendapatan Nasional Indonesia 1971-1977 dan 1973-1978.

Tabel 3
BEBERAPA INDIKATOR KEPENDUDUKAN INDONESIA 1961-1980

Propinsi	31 Oktober 1961 (orang)	24 September 1971 (orang)	31 Oktober 1980 (orang)	Laju Pertumbuhan		Kepadatan Penduduk Per km ²		Persentase Terhadap Total Penduduk			Luas Wilayah (km ²)	Persentase Ter- hadap Seluruh Wilayah
				1961-1971 (%)	1971-1980 (%)	1961	1971	1961	1971	1980		
1. Nusa Tenggara Barat	1.807.830	2.203.465	2.724.664	2,02	2,36	90	109	1,86	1,85	1,85	20.177	1,05
2. Nusa Tenggara Timur	1.967.297	2.295.287	2.737.166	1,57	1,95	41	48	2,03	1,92	1,86	47.876	2,49
3. Sulawesi Utara	1.310.054	1.718.543	2.115.384	2,78	2,31	69	90	1,35	1,44	1,43	19.023	0,99
4. Sulawesi Tengah	693.157	913.662	1.289.635	2,83	3,86	10	13	0,71	0,77	0,87	69.726	3,63
5. Sulawesi Selatan	4.516.544	5.180.576	6.062.212	1,40	1,74	62	71	4,65	4,34	4,11	72.781	3,79
6. Sulawesi Tenggara	559.594	714.120	942.302	2,49	3,09	20	26	0,58	0,60	0,64	27.686	1,44
7. Maluku	789.534	1.089.565	1.411.006	3,31	2,88	11	15	0,81	0,92	0,96	74.505	3,88
8. Irian Jaya	758.396	923.440	1.173.875	2,01	2,67	2	2	0,78	0,78	0,79	421.981	21,99
Indonesia Timur (1-8)	12.402.406	15.038.658	18.456.244	1,95	2,30	16	20	12,77	12,62	12,51	753.755	39,27
Indonesia	97.085.348	119.208.229	147.490.298	2,10	2,32*	51	62	100,00	100,00	100,00	1.919.443	100,00

Tidak termasuk Timor Timur.

Sumber: *Biro Pusat Statistik*, Penduduk Indonesia Menurut Propinsi, Mei 1981.

bobotnya bagi setiap daerah berlain-lainan (lihat Tabel 2). Untuk beberapa propinsi seperti Propinsi Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Maluku dan Irian Jaya tingkat pertumbuhan penduduknya untuk periode 1971-1980 secara rata-rata adalah lebih besar dari tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia secara keseluruhan (lihat Tabel 3).

Walaupun pertumbuhan ekonomi wilayah Indonesia Bagian Timur cukup berarti dalam periode 1971-1977 tetapi pendapatan per kapita penduduk di beberapa propinsi yaitu Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan masih di bawah tingkat pendapatan rata-rata per kapita penduduk Indonesia. Bahkan secara rata-rata pendapatan per kapita penduduk di Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur masing-masing hanya mencapai 49,90% dan 41,61% dari pendapatan per kapita rata-rata penduduk Indonesia. Ini memberi indikasi bahwa pemerataan hasil pembangunan melalui usaha percepatan pembangunan yang lebih besar di propinsi-propinsi tertentu di wilayah Indonesia Bagian Timur perlu dilakukan.

Secara keseluruhan di wilayah Indonesia Bagian Timur sektor pertanian merupakan sektor yang paling dominan dalam perekonomian. Selama periode 1971-1977 sektor ini mengalami pertumbuhan yang secara rata-rata lebih cepat dari pertumbuhan sektor pertanian Indonesia secara keseluruhan. Dengan demikian saham sektor pertanian wilayah Indonesia Bagian timur dalam seluruh kegiatan sektor pertanian di Indonesia meningkat dari 10,92% dalam tahun 1971 menjadi 18,34% dalam tahun 1977 (tidak termasuk Sulawesi Tenggara). Tetapi walaupun demikian bagi Indonesia Bagian Timur sumbangan sektor pertanian dalam produk domestik regional bruto mengalami penurunan. Dalam tahun 1971 saham sektor pertanian masih mencapai angka 56,56%, tetapi dalam tahun 1977 jumlahnya hanya mencapai 51,56%.

Sejalan dengan kemajuan ekonomi yang dicapai ekspor dan impor Indonesia Bagian Timur ke dan dari luar negeri juga mengalami peningkatan baik dalam volume barang maupun dalam nilai. Dalam tahun 1980 ekspor Indonesia Bagian Timur ke luar negeri telah mencapai masing-masing 6,57% dan 6,23% dari volume barang dan nilai seluruh ekspor (lihat Tabel 4). Sejak dahulu perekonomian Indonesia Bagian Timur sudah terbuka dengan dunia luar bahkan wilayah ini merupakan salah satu wilayah yang peranan eksportnya sangat besar bagi perekonomian Indonesia. Tetapi perkembangan ekspor tersebut tidak selalu stabil bahkan kadang-kadang mengalami kegoncangan yang cukup besar. Hal ini terjadi karena komoditi-komoditi ekspor dari wilayah ini dalam bagian terbesar terdiri dari komoditi hasil sektor pertanian yang sangat peka terhadap perubahan iklim, tidak atau kurang tahan lama sedang harganya sangat tergantung dari volume produksi dunia.

Tabel 4
EKSPOR MELALUI PELABUHAN-PELABUHAN DI INDONESIA 1977-1980

Propinsi	1977		1978		1979		1980	
	kg	US\$	kg	US\$	kg	US\$	kg	US\$
1. Nusa Tenggara Barat	67.189.109	2.301.644	61.255.818	1.498.121	42.388.185	2.284.737	14.696.597	1.074.751
2. Nusa Tenggara Timur	2.797.511	3.834.496	2.804.453	4.268.250	4.966.667	11.607.910	14.826.357	11.690.551
3. Sulawesi Utara	81.428.796	14.113.794	91.921.330	12.412.248	156.847.130	43.064.047	192.790.715	55.578.909
4. Sulawesi Tengah	345.313.045	18.029.755	275.164.975	18.422.601	224.787.565	21.760.586	306.781.024	34.465.290
5. Sulawesi Selatan	252.107.710	44.075.733	248.878.368	68.872.711	258.542.906	132.236.454	256.036.847	219.149.840
6. Sulawesi Tenggara	660.154.270	41.722.636	613.849.458	35.874.929	498.161.327	36.301.333	390.311.425	38.603.926
7. Maluku	730.347.774	66.984.572	799.641.529	72.575.694	1.107.449.347	137.822.286	1.511.051.014	207.813.231
8. Irian Jaya	3.750.725.410	435.423.025	6.583.263.015	713.148.878	3.987.006.030	604.601.848	3.390.308.951	795.553.966
Indonesia Timur (1-8)*	5.890.063,6	626.485,6	8.676.779,0	927.073,4	6.280.149,1	989.679,0	6.076.802,9	1.363.930,5
9. Indonesia*	95.302.395,0	10.852.625,7	101.267.150,1	11.643.175,0	98.268.039,7	15.590.142,8	92.511.506,6	21.908.890,1
(1-8) (9)	6,18%	5,77%	8,57%	7,96%	6,39%	6,35%	6,57%	6,23%

*Satuan dalam ribuan kg dan ribuan US\$.

Sumber: *Biro Pusat Statistik*, Ekspor Menurut Jenis Barang, Negara Tujuan dan Pelabuhan Ekspor, 1978, 1979, 1980.

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa peranan hampir setiap sektor kegiatan ekonomi Indonesia Bagian Timur semakin besar. Ini tercermin dari saham masing-masing sektor seperti pertambangan dan penggalian, industri, listrik gas dan air minum, pengangkutan dan komunikasi dalam masing-masing sektor perekonomian Indonesia semakin meningkat. Perkembangan seperti ini sudah barang tentu dapat dicapai karena wilayah ini mendayagunakan sumber-sumber yang dimilikinya secara lebih baik. Tetapi walaupun demikian, sesuai dengan tuntutan pembangunan dan kondisi dari wilayah ini masih diperlukan usaha-usaha yang lebih terarah dan terpadu agar tujuan pembangunan nasional dapat direalisasi seperti yang diharapkan.

SUMBER-SUMBER DAN PEMANFAATANNYA

Indonesia Bagian Timur mempunyai sumber-sumber alam yang sangat potensial untuk dikembangkan dan di wilayah ini sesuai dengan kondisinya dapat dikembangkan kegiatan-kegiatan ekonomi yang sangat bermanfaat bagi masyarakat wilayah ini pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Sudah sejak lama diketahui bahwa kawasan Indonesia Bagian Timur merupakan wilayah penghasil beberapa komoditi hasil pertanian seperti kelapa/kopra, cengkeh dalam jumlah yang cukup besar. Di samping itu wilayah ini menonjol dalam hal peternakan dan penghasil utama ternak seperti sapi, kerbau, kuda, babi, kambing dan domba.

Perairan laut di Indonesia Bagian Timur diperkirakan merupakan 60% dari luas perairan laut seluruh Indonesia. Sifat-sifat oceanografis perairan laut di sekitar kawasan ini sangat memungkinkan bagi pengembangan usaha perikanan dan dalam beberapa tahun belakangan ini usaha ini telah mendapat perhatian walaupun menurut beberapa penyelidikan sumber daya yang ada belum dimanfaatkan secara optimal.

Menurut penyelidikan yang dilakukan oleh Canadian International Development Agency wilayah Indonesia Bagian Timur mempunyai sumber-sumber yang sangat potensial bagi usaha pertambangan.¹

Memperkirakan potensi-potensi seperti ini dapat dikatakan bahwa Indonesia Bagian Timur akan dapat berkembang dalam irama yang lebih cepat. Untuk ini sudah barang tentu segala hambatan-hambatan bagi perkembangan sejauh mungkin harus ditanggulangi. Banyak hambatan-hambatan yang sering dikemukakan dalam memperkembangkan perekonomian Indonesia Bagian

¹Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik, Pertambangan dan Minyak di Indonesia Bagian Timur, Laporan No. 9, 1976.

Timur. Dan hambatan-hambatan tersebut antara lain adalah, gangguan hama terhadap tanaman-tanaman yang dicoba dikembangkan seperti gangguan hama sexava terhadap usaha tani kelapa; pengaruh harga terhadap produksi kopra dan belum sempurnanya pengaturan kelestarian terhadap tanaman kelapa; terbatasnya penggunaan komoditi-komoditi yang dihasilkan khususnya untuk cengkeh; belum berkembangnya industri-industri yang dapat mengolah hasil-hasil pertanian, peternakan dan perikanan secara memadai; unit-unit usaha yang dilakukan masih kecil sehingga tidak dan/atau kurang mampu untuk mengambil manfaat dari "economic scale" dan di samping itu peralatan-peralatan yang dipergunakan masih sangat sederhana; kelangkaan tenaga kerja pada saat-saat tertentu menyebabkan peningkatan upah secara temporer khususnya pada waktu panen cengkeh; belum tersedianya secara memadai prasarana dan sarana seperti jalan-jalan, dan alat pengangkutan umum.¹

Di samping hambatan-hambatan ini masih terdapat hambatan lain seperti sikap masyarakat yang hanya berpikir jangka pendek dan konsumtif. Sikap seperti ini sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di kawasan ini dan bahkan dapat mengganggu keseimbangan sosial yang ada dan yang dianggap baik.²

Untuk menanggulangi masalah-masalah yang disebut di atas dibutuhkan tenaga dan pikiran yang sangat besar dan dalam pelaksanaannya dapat melibatkan seluruh anggota masyarakat termasuk masyarakat perguruan tinggi. Dari karakteristik masalah-masalah yang dihadapi dapat dikatakan perguruan tinggi dapat memberi sumbangan yang cukup besar bukan hanya dalam bentuk pemikiran tetapi juga dalam bentuk karya nyata. Sumbangan perguruan

¹Uraian mengenai hal ini secara lebih terperinci lihat, Mubyarto, "Ekonomi Pertanian Indonesia Bagian Timur", *Agro Ekonomika*, Tahun IV, No. 6, 1975, hal. 5-14; W.H. Makaliwe dan Abdul Karim Saleh, "Beberapa Aspek Masalah Kopra di Sulawesi dan Maluku", *Agro Ekonomika*, Tahun IV, No. 6, 1975, hal. 15-26; Soejoso Tjokrosoedarmo, "Hama Sexava Dalam Usaha Tani Kelapa di Talaud", *Agro Ekonomika*, Tahun IV, No. 6, 1975, hal. 27-38. Johanes W.P. Mandagi, "Peranan Cengkeh di Sulawesi Utara", *Agro Ekonomika*, Tahun IV, No. 6, 1975, hal. 39-54; Joseph A. Roco, "Beberapa Masalah Dalam Produksi dan Tataniaga Cengkeh di Sulawesi Utara dan Maluku", *Agro Ekonomika*, Tahun IV, No. 6, 1975, hal. 55-82; G. Satari dan Merman Suwardi, "Perikanan Rakyat di Indonesia Bagian Timur", *Agro Ekonomika*, Tahun IV, No. 6, 1975, hal. 83-105; A.P. Pello de Haan dan Masudulhak, "Peternakan di Nusa Tenggara Timur", *Agro Ekonomika*, Tahun IV, No. 6, 1975, hal. 106-124; R. Sambas Wirakusuma, "Tujuan Potensi dan Prospek Sumber Kehutanan di Indonesia Bagian Timur", *Agro Ekonomika*, Tahun IV, No. 6, 1975, hal. 139-158.

²Menurut Johanes W.P. Mandagi, Petani Cengkeh di Sulawesi Utara dapat digolongkan ke dalam dua golongan yaitu golongan yang menyisihkan sebagian pendapatannya untuk investasi kembali dan golongan yang membelanjakan sebagian besar atau keseluruhan pendapatannya untuk tujuan konsumsi. Lihat Johanes W.P. Mandagi, "Peranan Cengkeh di Sulawesi Utara, *op. cit.*, hal. 52-53.

tinggi misalnya dalam hal, cara pengawetan dan penciptaan alat-alat pengawet hasil-hasil pertanian yang dihasilkan, cara pengeringan yang efisien dan ekonomis dari bunga-bunga cengkeh, perluasan pemakaian dan penggunaan komoditi yang dihasilkan, cara penangkapan ikan yang efektif sesudah menyelidiki perilaku ikan-ikan dalam hubungannya dengan keadaan alam, penyelidikan terhadap hasil-hasil tambang yang memungkinkan untuk diproduksi secara ekonomis dan efisien, cara beternak dan bercocok tanam yang lebih baik daripada keadaan sekarang ini, tindakan mengubah pemikiran masyarakat yang hanya berpikir jangka pendek dan konsumtif ke arah yang lebih konstruktif akan sangat membantu usaha pembangunan di wilayah ini. Dan tindakan seperti ini berarti akan mempercepat usaha pembangunan nasional secara keseluruhan.

Melihat potensi yang dimiliki oleh Indonesia Bagian Timur dapat dikatakan bahwa wilayah ini pada dasarnya menuntut keterbukaan ekonomi dengan daerah-daerah lainnya dan juga dengan dunia internasional. Dengan demikian sarana seperti pengangkutan dan pelabuhan-pelabuhan yang baik sangat dibutuhkan di wilayah ini.

Dari uraian di atas menjadi lebih jelas bahwa untuk dapat mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi atau perkembangan ekonomi yang lebih berarti usaha industrialisasi perlu lebih digalakkan. Usaha ini perlu dilakukan secara terarah dan terpadu dengan mempertimbangkan segala faktor-faktor yang dapat berpengaruh.

INDUSTRIALISASI DAN BEBERAPA ASPEKNYA

Usaha industrialisasi pada dasarnya bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah. Sebelum usaha seperti ini dilakukan, berbagai faktor perlu diperhitungkan sebelumnya. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah tersedianya bahan baku, tenaga kerja, prasarana dan sarana, modal, pasar sesuai dengan yang dibutuhkan dan/atau diperlukan. Bagi Indonesia, di samping faktor-faktor ini terdapat beberapa faktor penting lainnya yang perlu mendapat perhatian secara serius.

Sudah sejak lama Indonesia mengalami masalah kependudukan, dan masalah ini timbul bukan hanya karena tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi tetapi juga oleh karena penyebaran penduduk itu sendiri tidak merata di seluruh wilayah Indonesia. Menurut hasil sensus penduduk yang dilakukan pada tahun 1980 ternyata sebanyak 91.269.528 orang atau kira-kira 61,88% dari seluruh penduduk Indonesia bermukim di Pulau Jawa, padahal daerah ini hanya merupakan 6,89% dari seluruh wilayah Indonesia. Di lain pihak Indo-

nesia Bagian Timur yang merupakan 39,27% dari seluruh wilayah Indonesia hanya didiami oleh 18.456.244 orang penduduk atau 12,51% dari seluruh penduduk Indonesia. Dengan kata lain, tingkat kepadatan penduduk Pulau Jawa 28,75 kali lebih besar dari tingkat kepadatan penduduk di wilayah Indonesia Bagian Timur. Komposisi penduduk yang tidak menguntungkan ini cenderung menuntut agar industri-industri yang padat tenaga kerja dan yang hasil produksinya dibutuhkan oleh masyarakat banyak, lokasinya ditempatkan di Pulau Jawa.¹

Tindakan yang menempatkan industri-industri yang padat tenaga kerja dan yang hasil produksinya dibutuhkan oleh masyarakat banyak di Pulau Jawa, sampai tingkat-tingkat tertentu sangat menguntungkan bagi pembangunan. Tetapi kebijakan seperti ini khususnya dalam jangka panjang dapat merugikan. Tindakan seperti ini dapat menyebabkan usaha penyebaran penduduk mengalami perlambatan, bahkan dengan memberi tekanan yang terlalu besar atau dengan hanya memperhitungkan masalah kependudukan dalam rangka usaha industrialisasi, banyak sumber-sumber ekonomi yang mungkin tidak dapat dipergunakan secara optimal. Hal ini akan semakin jelas terlihat bila ia dihubungkan dengan kelangkaan modal yang juga merupakan masalah penting dalam usaha industrialisasi di Indonesia. Dengan mempertimbangkan potensi-potensi yang dimiliki oleh Indonesia Bagian Timur dapat dikatakan bahwa industri yang mengolah hasil-hasil pertanian, peternakan dan perikanan sangat mungkin untuk diperkembangkan. Industri-industri ini dapat merupakan industri padat modal atau merupakan industri yang padat tenaga kerja. Dan sangat mungkin terjadi bahwa dilihat dari segi kepentingan dan keadaan Indonesia Bagian Timur masalah penciptaan lapangan kerja yang besar tidak merupakan faktor utama. Tetapi mempertimbangkan bahwa Indonesia masih mengalami masalah pengangguran dan agar usaha penyebaran penduduk dapat berhasil dengan baik, maka industri yang dapat mempergunakan tenaga kerja yang lebih banyak patut mendapat perhatian yang cukup besar di wilayah ini.

Seperti yang diuraikan sebelumnya, dengan konsep perwilayahan atau pendekatan regional kegiatan antar daerah diharapkan terlaksana dengan baik sehingga dapat memperkuat kedudukan perekonomian Indonesia sebagai satu kesatuan ekonomi nasional.² Perekonomian Indonesia Bagian Timur yang menuntut keterbukaan dapat berperan banyak dalam hal ini baik dalam masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Dalam rangka usaha indus-

¹Cf. J.L. Tamba, "Kebijaksanaan Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Daerah di Indonesia," *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Vo. XXIV, No. 1, 1976, hal. 63-70.

²Lihat, Harini Hadi, "Pembangunan Daerah Dalam Repelita II," *Prisma*, No. 2, Tahun III, 1974, hal. 63-72 dan A. Madjid Ibrahim, "Perencanaan Regional Dalam Pembangunan Nasional," *Prisma*, No. 3, Tahun ke V, 1976, hal. 65-73.

trialisasi dan pemasaran hasil-hasil industri saling ketergantungan antar wilayah dalam kawasan Indonesia Bagian Timur dan ketergantungan Indonesia Bagian Timur dengan wilayah-wilayah Indonesia lainnya perlu dikembangkan lebih lanjut.¹ Dengan tindakan seperti ini diharapkan mobilitas penduduk antara satu wilayah dan wilayah lainnya dapat berkembang sehingga kontak antara masyarakat menjadi lebih sering terjadi. Dalam keadaan seperti ini saling pengertian antara masing-masing penduduk yang mungkin berbeda dalam kebudayaan dapat terjalin dengan baik sehingga rasa kesatuan nasional dapat berkembang seperti yang diharapkan. Dengan terciptanya mobilitas penduduk yang cepat dapat diharapkan masalah perbedaan dalam perolehan pendapatan dapat diatasi secara lebih mudah karena mobilitas penduduk yang cepat antara satu wilayah dengan wilayah lainnya akan menekan perbedaan tingkat upah antara daerah-daerah yang bersangkutan.

Untuk menciptakan mobilitas seperti ini tentu dibutuhkan prasarana dan sarana yang baik dan memadai. Dalam beberapa tahun terakhir ini perhatian pemerintah pusat terhadap pengembangan prasarana dan sarana seperti jalan-jalan dan jembatan-jembatan serta alat-alat pengangkutan lainnya semakin besar. Hal ini secara jelas dapat dilihat dari perkembangan jumlah bantuan pembangunan yang diberikan kepada masing-masing daerah di Indonesia. Bantuan pembangunan bagi Indonesia Bagian Timur baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten dan desa terus mengalami peningkatan yang cukup besar (lihat Tabel 5 dan 6). Sehubungan dengan usaha industrialisasi yang dimaksudkan, maka bantuan pembangunan ini hendaknya dikaitkan dengan usaha-usaha industrialisasi yang akan dilaksanakan atau dikembangkan.

Ketergantungan ekonomi antara satu wilayah dan wilayah lainnya dapat terjadi dengan atau tanpa campur tangan pemerintah. Selama ini karena saling ketergantungan ini merupakan salah satu jalan untuk memperkuat kedudukan perekonomian Indonesia dan salah satu peralatan untuk dapat mencapai tujuan-tujuan pembangunan, Pemerintah Indonesia memainkan peranan yang cukup berarti dan peranan ini pada dasarnya dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dengan diberlakukannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, peranan pemerintah daerah dalam hal ini menjadi semakin besar.² Dengan demikian diharapkan masing-masing pemerintah daerah memberi perhatian kepada hal ini. Dan untuk dapat mencapai tujuan yang diinginkan, kerja sama antar daerah perlu dilakukan secara lebih intensif.

¹Cf. Sri Edi Swasono, "Tanggapan Umum: Pembangunan Daerah dan Perlunya Pola-pola Interdependensi," *Prisma*, No. 2, 1972, hal. 6-9.

²Lihat, Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 27 Tahun 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

Tabel 5

**PERKEMBANGAN JUMLAH BANTUAN PEMBANGUNAN DAERAH TINGKAT I
UNTUK INDONESIA BAGIAN TIMUR¹⁾ (dalam juta rupiah)**

Propinsi	1978/1979		1979-1980		1980/1981	
	Jumlah ²⁾	Kenaikan % dari Total	Jumlah	Kenaikan % dari Total	Jumlah	% dari Total
1. Nusa Tenggara Barat	2.000,0	25,8	2.534,8	26,7	5.050,0	99,2
2. Nusa Tenggara Timur	2.048,1	15,0 ³⁾	2.666,8 ³⁾	30,2	5.054,0	89,5
3. Sulawesi Utara	2.000,0	16,6	2.545,1	27,3	5.072,0	99,3
4. Sulawesi Tengah	2.067,7	15,0	2.532,0	22,5	5.050,0	99,5
5. Sulawesi Selatan	3.551,2	15,0	4.165,0	17,3	6.490,0	55,8
6. Sulawesi Tenggara	2.000,0	25,5	2.507,0	25,4	5.000,0	99,4
7. Maluku	2.000,0	25,8	2.687,0	34,4	5.150,0	91,7
8. Irian Jaya	2.000,0	33,3	2.687,0	34,4	5.150,0	91,7
(1-8)	17.666,9	26,90	22.324,7	26,36	42.016,0	88,20
Total Bantuan untuk Daerah Tingkat I	65.674,5	100,00	102.222,0	19,3	16.659,0	63,0
						100,00

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 15 Agustus 1981, Departemen Penerangan Republik Indonesia.

Catatan: ¹⁾Angka-angka APBN

²⁾Termasuk bantuan untuk fasilitas Universitas, Pembangunan Wilayah dan monitoring proyek sebesar Rp. 1.548 juta dari keseluruhan bantuan

³⁾Angka diperbaiki

Tabel 6
PERKEMBANGAN JUMLAH BANTUAN PEMBANGUNAN DAERAH TINGKAT II
UNTUK WILAYAH INDONESIA TIMUR (dalam juta Rupiah)

Propinsi	1978/1979			1979/1980			1980/1981		
	Jumlah	Kenaikan	% dari Total	Jumlah	Kenaikan	% dari Total	Jumlah	Kenaikan	% dari Total
1. Nusa Tenggara Barat	1.245,8	-	1,85	1.490,4	19,63	1,78	2.133,5	43,15	1,85
2. Nusa Tenggara Timur	1.272,0	-	1,88	1.520,0	19,50	1,82	2.077,3	36,66	1,80
3. Sulawesi Utara	948,5	-	1,41	1.163,6	22,68	1,39	1.639,8	40,92	1,42
4. Sulawesi Tengah	522,5	-	0,77	697,3	33,45	0,84	911,2	30,68	0,79
5. Sulawesi Selatan	2.852,8	-	4,23	3.551,6	24,50	4,25	4.864,4	36,96	4,22
6. Sulawesi Tenggara	412,3	-	0,61	483,6	17,29	0,58	656,6	35,77	0,57
7. Maluku	591,2	-	0,88	787,4	33,19	0,94	1.149,4	45,97	1,00
8. Irian Jaya	564,7	-	0,84	735,8	30,30	0,88	1.068,4	45,20	0,93
(1-8)	8.409,8	-	12,46	10.429,7	24,02	12,49	14.501,6	39,04	12,59
Total Bantuan Tingkat II	67.480,3	-	100,00	83.498,0	23,74	100,00	115.202,0	37,97	100,00

Sumber: Lámpiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 15 Agustus 1981, Departemen Penerangan Republik Indonesia.

Indonesia Bagian Timur dapat merupakan penghasil utama ikan dan hasil-hasil yang terbuat daripadanya dalam masa mendatang. Keadaan seperti ini akan menjadi kenyataan bila industri perikanan dapat dikembangkan secara terarah. Tetapi dalam melaksanakan dan mengembangkan usaha seperti ini terdapat satu faktor yang perlu mendapat perhatian secara khusus. Sesuai dengan letak geografisnya, wilayah Indonesia Bagian Timur dikelilingi oleh lautan yang cukup luas. Kondisi perekonomian Indonesia dalam situasi seperti sekarang belum memungkinkan pengawasan seluruh wilayah tersebut dilakukan secara efektif oleh aparat yang secara khusus diharapkan untuk melakukannya. Dengan demikian dalam rangka pengembangan dan usaha industrialisasi di wilayah Indonesia Bagian Timur faktor pengawasan terhadap perairan Indonesia perlu diperhitungkan. Untuk ini beberapa tindakan dapat dilakukan dan di antaranya adalah dengan mengaitkan pusat-pusat kegiatan ekonomi (industri) dengan wilayah perairan. Dengan mengembangkan dan mendirikan desa-desa pantai yang sejalan dengan lokasi industri-industri maka tujuan seperti ini dapat dicapai. Memasukkan faktor ini dalam kegiatan pembangunan di wilayah Indonesia Bagian Timur akan sangat membantu dalam melaksanakan pembangunan nasional Indonesia.

Dari uraian ini kiranya menjadi jelas bahwa dalam usaha industrialisasi di wilayah Indonesia Bagian Timur terdapat banyak faktor-faktor yang perlu mendapat pertimbangan. Dengan mempertimbangkan dan memasukkan faktor tersebut ke dalam usaha pembangunan di wilayah ini dapat dipastikan peranan wilayah ini dalam usaha pembangunan nasional akan bertambah nyata baik dalam masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.

PENUTUP

Dalam beberapa tahun terakhir ini semakin jelas bahwa peranan Indonesia Bagian Timur semakin besar dalam usaha-usaha pembangunan nasional Indonesia. Kecenderungan seperti ini tampaknya akan terus berkelanjutan dalam masa-masa mendatang, asal saja usaha-usaha pembangunan yang sedang dan akan dilaksanakan dapat berjalan seperti yang diharapkan.

Memperkirakan potensi-potensi yang dimiliki wilayah Indonesia Bagian Timur dapat dikatakan bahwa wilayah ini dapat memperkembangkan dirinya dan dikembangkan secara lebih cepat daripada perkembangan yang dicapai dalam periode-periode sebelumnya.

Dalam usaha pembangunan di wilayah ini dihadapi beberapa masalah yang menuntut penanggulangan secara tepat. Dan untuk menanggulangi masalah tersebut dibutuhkan keterlibatan seluruh masyarakat termasuk masya-

rakat perguruan tinggi. Keterlibatan perguruan tinggi dalam hal ini bukan hanya berupa pemikiran tetapi juga dapat berupa tindakan nyata.

Pembangunan yang sedang dilaksanakan sekarang menempatkan unsur keadilan dalam prioritas utama dan untuk ini usaha pemerataan pembangunan mendapat tekanan utama. Berdasarkan data diketahui bahwa di wilayah Indonesia Bagian Timur perbedaan perolehan pendapatan penduduk antara satu daerah dengan daerah lainnya masih cukup besar. Dengan demikian dalam melaksanakan pembangunan di wilayah ini faktor tersebut perlu mendapat perhatian yang lebih besar.

Untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, usaha-usaha industrialisasi perlu dilakukan di daerah ini. Usaha seperti ini sangat besar kemungkinannya akan memberi hasil yang besar bila usaha tersebut dilakukan dengan jalan memanfaatkan sumber-sumber alam dan sekaligus memperkembangkannya sesuai dengan tuntutan pembangunan. Di samping itu dalam rangka pembangunan di wilayah ini usaha menciptakan ketergantungan antar daerah di wilayah Indonesia Bagian Timur dan ketergantungan wilayah ini dengan wilayah lain perlu diperluas dan diperkembangkan. Dengan tindakan seperti ini beberapa tujuan pembangunan dapat dicapai sekaligus.

Usaha industrialisasi di daerah ini perlu dikaitkan dengan usaha nasional dalam memecahkan masalah kependudukan terutama masalah kepadatan penduduk di Pulau Jawa dan perlu dihubungkan dengan usaha pengawasan teritorial perairan Indonesia. Dengan memperhatikan seluruh faktor-faktor yang dianggap penting diharapkan peranan Indonesia dalam pembangunan nasional akan semakin nyata dan bertambah besar.

PENDUDUK DAN USAHA TRANSMIGRASI DI INDONESIA

Abdul KADIR*

PENGANTAR

Suatu gejala umum yang timbul setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua, yang melanda hampir setiap negara yang termasuk dalam kategori "Dunia Ketiga" adalah penambahan penduduk yang besar. Indonesia mengalami masalah yang sama, yang dapat dilihat dari tiga data sensus penduduk yang dilakukan oleh Indonesia setelah kemerdekaan, yaitu pada tahun 1961, 1971 dan yang terakhir 1980. Menurut Sensus Penduduk 1961, Biro Pusat Statistik mencacah 97.019.000 jiwa, tahun 1971 tercatat 119.369.000 jiwa sedangkan hasil Sensus Penduduk 1980 tercatat sebanyak 147.490.298 jiwa. Hal ini menunjukkan perkiraan rata-rata tingkat perkembangan per tahun pada periode 1961-1971 sebesar 2,1% dan 2,3% untuk periode 1971-1980.

Selain dari sensus penduduk, maka dapat diperoleh pula keterangan tentang banyaknya penduduk dari Survei Penduduk Antar Sensus (Supas 1976) untuk tahun 1976, yang setelah dilakukan perapihan menghasilkan perkiraan jumlah penduduk 130.232.000 jiwa. Angka ini menunjukkan bahwa tingkat penambahan penduduk pada jangka waktu 1971-1976 mencapai 2,0%. Walaupun angka tingkat penambahan penduduk Indonesia belum atau tidak mencapai tingkat setinggi negara-negara Amerika Latin (sampai 3%), kenaikan penambahan penduduk masih dianggap terlalu tinggi.

Di samping tingkat penambahan penduduk yang tinggi masalah kependudukan yang juga dihadapi Indonesia adalah penyebaran geografis penduduk yang sangat tidak seimbang. Sebagai contoh pada tahun 1980 (Hasil Sensus Penduduk 1980) dari 147,5 juta jiwa yang diperkirakan mendiami Kepulauan Indonesia dengan luas areal seluruhnya sekitar 1.904.569 km² sekitar 61,9% di antaranya bertempat tinggal di Jawa dan Madura yang luas tanah seluruhnya

*Dari Biro Pusat Statistik, Jakarta.

hanya sekitar 132.187 km² atau kurang lebih 6,94% dari seluruh luas Indonesia. Sebaliknya pulau-pulau di luar Jawa-Madura yang luas seluruhnya lebih dari 93% luas seluruh Indonesia, didiami hanya oleh kurang dari 39% penduduk Indonesia. Di antara pulau-pulau ini antara lain, Sumatera yang luasnya 24,87% dari seluruh luas wilayah Indonesia berpenduduk hanya 19% dari seluruh penduduk Indonesia. Daerah Indonesia lainnya, Kalimantan dan pulau-pulau lain yang luas wilayahnya berturut-turut 28,32% dan 39,87% didiami hanya oleh 4,50% dan 7,50% penduduk Indonesia. Di antara pulau lain ini, Irian Jaya yang paling jarang penduduknya yaitu hanya berpenduduk kurang dari 1% walaupun luasnya lebih dari 22,16%. Pulau besar lainnya, Sulawesi berpenduduk sekitar 7,10% sedang luasnya hampir 10% luas Indonesia.

Karena tidak meratanya distribusi penduduk di Indonesia, kepadatan penduduk antara pulau satu dengan lainnya sangat berbeda. Kepadatan penduduk di Jawa jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan pulau-pulau lain.

Keadaan mencengnya distribusi penduduk secara geografis ini telah menimbulkan masalah kependudukan dan masalah-masalah lain yang diakibatkannya yang sangat berbeda sifatnya antara Jawa dan Luar Jawa. Pertambahan penduduk yang tinggi dan padatnya penduduk di Jawa telah menyebabkan makin menyempitnya pemilikan-areal tanah pertanian.

Walaupun banyak penduduk pedesaan telah meninggalkan desanya pergi ke kota tetapi karena sebagian besar penduduk Indonesia adalah petani rata-rata pemilikan tanah di Jawa sangat sempit. Sensus Pertanian 1973 menunjukkan bahwa di Jawa rata-rata pemilikan tanah adalah 0,64 hektar per keluarga petani. Lagi pula distribusi tanah pertanian rakyat di semua propinsi terletak dalam ketimpangan yang tinggi. Di samping itu jumlah petani yang kekurangan tanah sangat besar, yang meliputi 16,0% dari seluruh usaha tani di Jawa. Masalah ini menjadi lebih parah karena terdapatnya pula gejala distribusi pemilikan tanah yang tidak merata (BPS, 1977). Karena penambahan areal tanah pertanian di Jawa secara relatif boleh dikatakan sudah tidak mungkin lagi, keadaan menyempitnya tanah pertanian membawa akibat pada merosotnya produktivitas per orang, penebangan-penebangan hutan lindung secara liar yang berakibat pada makin meluasnya tanah-tanah kritis, pemakaian tanah-tanah di bukit-bukit yang curam yang menyebabkan makin parahnya erosi/banjir dan secara keseluruhan mengancam kelestarian alam. Hal yang lebih luas yang ditimbulkannya adalah makin banyaknya pengangguran dan setengah pengangguran dan urbanisasi karena tekanan penduduk di daerah pedesaan. Dan dengan tidak dapatnya daerah perkotaan menyediakan fasilitas-fasilitas yang diperlukan, masalah pengangguran dan cepatnya urbanisasi tersebut akan menyebabkan terjadinya masalah-masalah sosial yang rawan.

Di lain pihak pulau-pulau di Luar Jawa (kecuali Bali dan Lombok), yang masih mempunyai sumber daya alam yang besar, tidak dapat berkembang karena kekurangan tenaga kerja dan pemakaian teknologi pertanian yang masih rendah di samping faktor alam yang memang berbeda dengan di Jawa. Karena itu pengembangan daerah-daerah di Luar Jawa selalu tertinggal dari perkembangan ekonomi Pulau Jawa sehingga menimbulkan ketidakmerataan tingkat perkembangan antar daerah-daerah di Indonesia. Di samping itu jarangya penduduk di Luar Jawa tersebut juga akan menimbulkan peluang yang lebih besar akan terjadinya infiltrasi-infiltrasi dari negara lain. Hal ini tentu saja akan membahayakan keamanan negara Indonesia.

KEBIJAKSANAAN KEPENDUDUKAN

Persoalan yang ditimbulkan oleh masalah kependudukan tersebut jelas tidak mungkin dipecahkan hanya dengan pembangunan ekonomi seperti yang dilakukan oleh negara-negara yang sekarang sudah maju. Secara sadar masalah kependudukan harus dapat diatasi untuk dapat membantu meningkatkan pembangunan ekonomi. Secara logis usaha untuk lebih pemeratakan distribusi penduduk menurut wilayah geografis Indonesia adalah dengan memin-dahkan penduduk dari Jawa ke Luar Jawa, seperti yang selama ini dilakukan oleh pemerintah dan malahan sudah sejak jaman kolonial. Tetapi usaha memindahkan penduduk dari Jawa ke Luar Jawa dengan tujuan untuk lebih pemeratakan penyebaran penduduk Indonesia, mempunyai kelemahan-kelemahan pokok.

Untuk lebih pemeratakan distribusi penduduk sejumlah besar penduduk di Jawa harus dipindahkan jika mungkin harus lebih besar dari angka jumlah pertambahan penduduk di Jawa sendiri. Hal ini memerlukan usaha besar-besaran dan memerlukan daya dan dana yang besar sekali. Selama sejarah pemerintahan hanya dapat memindahkan sebagian kecil saja dari penduduk Jawa. Usaha memindahkan penduduk secara besar-besaran dengan target supaya penyebaran penduduk lebih merata sudah disadari oleh pemerintah pada waktu itu. Selama ini rata-rata per tahun hanya bisa dipindahkan penduduk sebanyak 2,7% dari angka pertambahan penduduk Jawa, sedang paling tinggi dalam suatu tahun hanya bisa diperoleh sebanyak 6,8% saja.

Usaha pemindahan penduduk Jawa ke Luar Jawa tanpa dibarengi dengan kebijaksanaan lain akan menyebabkan pulau-pulau di Luar Jawa dalam jangka waktu panjang akan mengalami nasib yang sama seperti Jawa, yaitu akan mempunyai kepadatan penduduk yang tinggi karena akan adanya "ledakan penduduk" di Luar Jawa. Karena itu disadari penyelesaian masalah kependudukan yang utama di Indonesia adalah mengurangi angka pertambahan

penduduk yang tinggi, baik di Jawa maupun di Luar Jawa. Pertambahan penduduk yang tinggi akan berakibat melipatgandakan jumlah penduduk dalam waktu yang singkat. Jelas bahwa penekanan pertambahan penduduk yang tinggi ini sangat mendesak untuk dilakukan di Jawa. Hal ini sudah sejak akhir tahun 1960-an dilakukan oleh pemerintah dan badan-badan swasta, terutama sejak dibentuknya Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional pada tahun 1969. Penekanan pertambahan penduduk yang cepat di Luar Jawa juga diperlukan untuk menghindari efek berganda dari pertumbuhan penduduk yang tinggi tersebut dan mengingat persentase tanah yang bisa didiami tidak setinggi di Jawa walaupun daerahnya relatif sangat luas sekali.

Kebijaksanaan pemindahan penduduk Jawa ke Luar Jawa yang hanya semata-mata untuk pemeratakan penyebaran penduduk akan berarti hanya memindahkan masalah-masalah yang ada di Jawa ke Luar Jawa. Masalah mengelompoknya penduduk hanya pada tempat-tempat yang relatif subur akan menyebabkan padatnya daerah-daerah tersebut. Masalah kemiskinan yang ada di Jawa akan terbawa ke Luar Jawa karena umumnya mereka yang dipindahkan adalah mereka yang sangat memerlukan untuk dipindahkan, yaitu mereka yang berasal dari daerah yang padat, daerah miskin/daerah minus/atau daerah kritis. Secara umum dapat dikatakan pemerataan distribusi penduduk secara demikian cenderung untuk memindahkan penduduk "marginal" karena apa yang akan mereka peroleh di tempat baru juga sangat minim. Ini disebabkan karena dengan dana yang terbatas jumlah penduduk yang dipindahkan harus banyak. Dengan fasilitas yang minim dengan sendirinya penduduk yang tertarik untuk pindah adalah penduduk yang relatif di tempat asal sudah tidak punya harapan untuk bisa hidup dengan baik. Penduduk demikian kurang mempunyai motivasi dan keahlian untuk mengembangkan daerah barunya. Akibatnya keadaan ekonomi dan penghidupan mereka tidak cepat berkembang membaik, sehingga umumnya tidak dapat/kurang menarik pendatang-pendatang baru secara spontan. Karena itu kebijaksanaan pemindahan penduduk tidak boleh hanya karena alasan ingin lebih pemeratakan penyebaran penduduk Indonesia, tetapi harus mempunyai objective yang lebih luas. Malahan aspek pemerataan ini seharusnya hanya merupakan hasil sampingan saja dari program pemindahan penduduk Jawa ke Luar Jawa.

KEBIJAKSANAAN TRANSMIGRASI

Selama penjajahan Belanda keharusan untuk memindahkan penduduk dari Pulau Jawa ke Luar Pulau Jawa sudah dirasakan, dan pada permulaan abad ke-20 Pemerintah Kolonial Belanda mulai memindahkan penduduk dari Pulau Jawa ke Pulau Sumatera. Tujuan utama dari kebijaksanaan ini adalah

apa yang dinamakan "Kolonisasi" yaitu untuk membentuk daerah-daerah koloni oleh pendatang-pendatang dari Pulau Jawa di pulau-pulau lain. Sedikit banyak motivasi kebijaksanaan kolonisasi ini adalah juga untuk mengurangi tekanan penduduk di Pulau Jawa. Pemerintah juga menyadari keuntungan-keuntungan pada masa yang akan datang menyebarkan tenaga kerja ke pulau-pulau lain khususnya Sumatera. Tetapi kenyataannya program kolonisasi tersebut baru dimulai setelah beberapa perusahaan perkebunan Belanda mulai meluaskan usahanya di Sumatera, dan ketika kesukaran untuk memperoleh buruh yang lebih murah di Sumatera sudah dirasakan.

Segera setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945, yaitu selama perang mempertahankan kemerdekaan melawan Belanda, sudah dipikirkan rencana untuk memindahkan penduduk dari Pulau Jawa dan Bali ke pulau-pulau lain. Meskipun selama 25 tahun pertama sesudah kemerdekaan sering terjadi perubahan dan juga pelaksanaan program tersebut belum pernah berhasil, perhatian pemerintah terhadap proyek ini selalu ada. Baru pada Pelita II dan III (1974/1975 - 1978/1979 dan 1979/1980 - 1983/1984) program tersebut mendapat perhatian yang lebih serius. J.M. Hardjono dalam bukunya "Transmigration in Indonesia" telah menulis secara lengkap perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan dan pelaksanaan program pemukiman kembali ini yang sesudah kemerdekaan dinamakan "Transmigrasi". Panitia Siasat Ekonomi dibentuk pada tahun 1974, untuk menelaah hal-hal yang berhubungan dengan perekonomian nasional, telah memberikan pertimbangan-pertimbangan tentang transmigrasi, meskipun tidak ada sesuatu pun yang dapat dilaksanakan selama waktu tersebut. Sejak saat itu transmigrasi ditempatkan di bawah instansi yang berbeda-beda seperti yang terlihat di bawah ini:

Tahun	Departemen/Menteri yang Membawahi Transmigrasi
1974	Menteri Perburuahan dan Kesejahteraan Sosial kemudian dipindahkan menjadi di bawah Menteri Pembangunan dan Pemuda.
1948	Menteri Dalam Negeri.
1950	Menteri Pembangunan Masyarakat, kemudian dipindahkan ke Menteri Kesejahteraan Sosial pada tahun yang sama.
1957	Menteri Negara Urusan Transmigrasi.
1960	Departemen Transmigrasi, Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Pedesaan
1962	Departemen Koperasi
1963	Departemen Transmigrasi, Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Pedesaan
1964	Departemen Transmigrasi dan Koperasi.
1966	Sesudah pergolakan politik tahun 1965, berada di bawah Departemen Dalam Negeri (Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi).
1967	Departemen Transmigrasi, Veteran dan Demobilisasi.
1968	Departemen Transmigrasi dan Koperasi.
1973	Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi.
1978	Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Seringnya perubahan pertanggungjawaban terhadap transmigrasi adalah refleksi dari kurang stabilnya politik di dalam negeri dan adanya perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan terhadap penanganan program transmigrasi selama 25 tahun sesudah kemerdekaan. Hal ini juga menunjukkan kurangnya pengertian terhadap masalah kependudukan dan bagaimana cara untuk mengatasinya. Pada waktu itu menyadari tidak adanya alternatif lain dirasakan bahwa satu-satunya jalan untuk mengatasi tekanan penduduk di Pulau Jawa adalah dengan memindahkan penduduk dari Jawa ke pulau lainnya paling sedikit sama dengan pertambahan penduduk secara alamiah di Jawa. Dan jika kepadatan penduduk di Jawa sudah berkurang, maka makin sedikit penduduk yang harus dipindahkan ke pulau lainnya. Sebagai contoh adalah suatu target yang ambisius untuk membatasi penduduk Pulau Jawa menjadi 31 juta yang akan dicapai pada tahun 1987. Hal ini berarti suatu tugas memindahkan hampir 60 juta penduduk dalam periode 35 tahun. Ada juga suatu target untuk memindahkan 2 juta penduduk dalam 5 tahun, yang kemudian diikuti dengan target 8 tahunan dari Bappenas (1961-1968) untuk memindahkan penduduk sebanyak 15 juta dalam periode waktu tersebut.

Target yang ambisius terus saja dipertahankan walaupun kenyataannya hanya puluhan ribu penduduk saja yang dapat dipindahkan setiap tahun, yang berarti tidak jauh di atas jumlah yang dicapai selama periode jaman kolonial. Jumlah terbesar yang dicapai adalah kurang lebih 53.000 penduduk yang dapat dipindahkan ke pulau lain. Ini berarti hanya lebih tinggi 1.000 orang daripada jumlah terbesar yang dipindahkan pada jaman kolonial (Sri Ediswasono, 1970). Program transmigrasi hanya dilihat sebagai suatu cara untuk mengurangi jumlah penduduk di Pulau Jawa, tanpa melihat adanya interaksi dari variabel ekonomi dan penduduk. Pengaruh faktor kependudukan terhadap pembangunan ekonomi, dan pengaruh faktor ekonomi terhadap tingkat kelahiran, kematian dan perpindahan penduduk tidak dipahami dengan baik.

Sejak Pelita I (1969-1973) transmigrasi sudah dianggap tidak hanya bermaksud untuk mengurangi tekanan penduduk di pulau-pulau yang padat penduduknya, tetapi lebih daripada itu juga sebagai dorongan terhadap pembangunan regional khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya. Secara keseluruhan rencana pembangunan nasional pada Pelita I difokuskan pada pembangunan regional dan pembangunan sektor pertanian. Pembangunan di sektor pertanian adalah dengan tujuan utama untuk swasembada beras dengan cara intensifikasi (terutama di Jawa), diversifikasi cara menanam dan membuka areal pertanian baru di Luar Pulau Jawa dan Bali. Dalam hubungan ini program transmigrasi sangat relevan untuk perluasan tanah pertanian di Luar Jawa dan Bali. J.M. Hardjono (1975, halaman 31) mengemuka-

kan bahwa sejak Pelita I, transmigrasi sudah ditempatkan pada perspektif yang lebih luas dalam rencana pembangunan regional:

"Dalam pelaksanaan Repelita, transmigrasi dihubungkan dengan aktivitas-aktivitas pembangunan dan tidak berdiri sendiri. Dengan demikian diadakannya transmigrasi adalah untuk mendukung pembangunan dan proyek-proyek yang membutuhkan tenaga kerja pada propinsi yang bersangkutan."

Transmigrasi sekarang lebih dipandang sebagai program pembangunan daerah, terutama daerah pedesaan di Luar Jawa. Selama periode waktu tersebut terdapat suatu usaha untuk mengintegrasikan program transmigrasi ke dalam pembangunan sumber-sumber alam yang ada di propinsi tersebut. Untuk pelaksanaan proyek-proyek regional dan nasional yang ada di propinsi tersebut, program transmigrasi membantu menyediakan tenaga kerja dan tenaga ahli yang dibutuhkan. Di samping itu, proyek ini juga bermaksud untuk mempertinggi rasa persatuan nasional dan penduduk Indonesia yang terdiri dari banyak suku. Dengan dibukanya daerah-daerah pemukiman baru, dan dengan membolehkan penduduk asli setempat untuk pindah ke dalam daerah pemukiman baru tersebut, terbuka kesempatan bagi penduduk dari suku yang berbeda-beda untuk hidup bersama-sama dan berasimilasi dengan cepat. Juga interaksi daerah transmigrasi dengan desa-desa lain di sekitarnya untuk aktivitas sosial dan ekonomi, akan berkembang lebih baik di antara mereka, sehingga dapat diharapkan untuk membantu memelihara dan mempertinggi persatuan nasional.

Proyek transmigrasi juga bermaksud untuk memperkuat pertahanan dan keamanan nasional. Di dalam Doktrin Pertahanan dan Keamanan Indonesia, semua penduduk Indonesia (tergantung kepada kesanggupannya) adalah bertanggung jawab untuk mempertahankan dan memperkuat pertahanan dan keamanan nasional. Hal ini antara lain dapat dicapai dengan mengisi daerah-daerah yang masih kosong atau jarang penduduknya melalui transmigrasi. Daerah-daerah tersebut dapat membentuk masyarakat yang kuat di Luar Jawa dan Bali yang akan berkembang menjadi pusat pertahanan jika ditinjau dari sudut pertahanan dan keamanan nasional.

Ringkasnya hal tersebut disebutkan dalam Undang-undang Transmigrasi No. 3 tahun 1972 tentang "Prinsip Dasar Transmigrasi" bahwa secara umum program transmigrasi ditujukan untuk mencapai migrasi spontan yang teratur dan dalam jumlah yang sebesar-besarnya untuk mencapai:

- a. Meningkatnya taraf hidup;
- b. Pembangunan regional;
- c. Distribusi penduduk yang lebih merata;
- d. Penyebaran pembangunan di seluruh wilayah Indonesia;
- e. Pemanfaatan sumber-sumber alam dan tenaga manusia;
- f. Memperkuat persatuan dari penduduk Indonesia;
- g. Memperkuat pertahanan dan keamanan nasional.

Program transmigrasi terutama diharapkan untuk memberikan sumbangan yang berarti untuk pembangunan regional dalam konteks program pembangunan nasional secara keseluruhan. Melalui program transmigrasi tidak hanya kebutuhan akan tenaga kerja dan pekerja-pekerja yang terlatih dapat terpenuhi, tapi pemukiman kembali tersebut juga dapat berarti pembangunan suatu masyarakat baru. Masyarakat pedesaan di Jawa dan Bali yang hidup secara tradisional dari satu generasi ke generasi berikutnya cenderung untuk tetap dan statis. Mereka sudah dipengaruhi oleh kondisi kehidupan dan lingkungan di desa tersebut. Kehidupan seperti ini, tentu saja tidak akan membantu untuk kelancaran pembangunan di desa tersebut dan masyarakat, yang membutuhkan adanya perubahan dalam harkat dan perilaku penduduk untuk menyokong proyek pembangunan daerah tersebut dan untuk mengikuti proses pembangunan yang mempengaruhi mereka. Program transmigrasi adalah memindahkan penduduk ke daerah baru. Dengan begitu terjadi interaksi antara transmigrasi dan penduduk asli seperti halnya antar masyarakat transmigrasi sendiri dalam menghadapi tantangan baru yang dapat membangun dan menghasilkan nilai-nilai dan tradisi baru yang dibutuhkan untuk pembangunan daerah. Tentu saja hal ini harus diimbangi dengan usaha untuk memberikan pendidikan dan latihan ketrampilan yang berguna bagi mereka.

USAHA MEMINDAHKAN PENDUDUK DARI JAWA KE LUAR JAWA

Sudah sejak lama masalah transmigrasi untuk mengatasi kepadatan penduduk di Jawa-Madura, menjadi pemikiran dan pengkajian dari berbagai instansi dan berbagai pihak yang berhubungan dengan masalah tersebut.

Sir Thomas Raffles (1814) dan Du Bus de Gisignees (1827) telah melihat tanda-tanda kelebihan penduduk di Jawa dan meramalkan terjadinya migrasi penduduk dari Jawa ke Luar Jawa. Teori mereka pada dasarnya sangat sederhana, yaitu tanah di Jawa yang sangat terbatas tidak akan mampu menampung penduduk yang bertambah dengan cepat. Dengan perkataan lain, luas tanah pertanian per petani akan menurun sehingga kemakmuran menurun. Pemandahan penduduk ke daerah-daerah yang lebih rendah kepadatannya merupakan konsekuensi logis dan yang paling mudah diselenggarakan, untuk menaikkan kesejahteraan.

Semenjak Raffles dan Du Bus itulah keadaan dan masalah penduduk di Jawa mulai diperkenalkan kepada masyarakat luas. Pada akhir abad ke-19 dan pada tahun pertama dari abad ke-20, kekuatiran tentang bahaya kelebihan penduduk di Jawa makin meluas, baik di kalangan rakyat banyak maupun di kalangan resmi yaitu Pemerintah Kolonial Belanda, hingga diadakan kolonisasi buat pertama kali pada tahun 1905.

Pelaksanaan kolonisasi dijalankan, karena adanya kesadaran tentang kekurangan tanah yang akan dipergunakan untuk sektor pertanian. Usaha kolonisasi diadakan, setelah terjadinya serangkaian penyelidikan-penyelidikan tentang pertambahan penduduk, perubahan-perubahan pada tanah pertanian per kapita, tentang pendapatan dari angkatan kerja, tentang perjanjian-perjanjian penggunaan tanah dan kesejahteraan petani. Hal ini juga merupakan perwujudan dari usul Van Deventer agar "Pendidikan, Irigasi dan Migrasi" dilakukan untuk memperbaiki taraf hidup penduduk di Pulau Jawa.

Bulan September 1902, Residen Sukabumi G.H. Heyting memperoleh instruksi dari Pemerintah Hindia Belanda untuk mempelajari sedalam-dalamnya perihal pemindahan penduduk dari Jawa ke daerah seberang. Tiga tahun kemudian, dalam bulan Nopember 1905, diberangkatkan rombongan transmigrasi (kolonis) pertama sebanyak 155 keluarga yang berasal dari kota Kedu, Karang Anyar, Kebumen dan Purworejo ke Gedong Tataan, Karesidenan Lampung.

Sebelum diberangkatkan mereka dari Jawa, para migran menerima sebesar 20 gulden tiap keluarga, sedangkan makanan dan perumahan selama setahun pertama dijamin oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Dimulai dengan Gedong Tataan (1905) sebagai koloni pertama, kemudian disusul dengan koloni di Kepahiyang (1909), Matalintang (1919), Wonosobo (1921), Sukadana (1932), Tunggul Mulya dan Belitang (1937) dan seterusnya diadakan koloni-koloni untuk menampung migran dari Jawa.

Melalui program kolonisasi (1905-1942) pada jaman penjajahan Belanda secara keseluruhan dapat dipindahkan sebanyak 30.113 kepala keluarga atau 228.099 jiwa, dengan daerah tujuan (koloni) di Lampung yang terbesar yaitu 1.620 kepala keluarga atau 177.914 jiwa, kemudian disusul berturut-turut Sumatera Selatan dan Sulawesi Tengah yang masing-masing sebesar 6.133 kepala keluarga (22.803 jiwa) dan 2.901 kepala keluarga (12.119 jiwa).

Pemindahan penduduk di jaman kolonisasi (1905-1942) dalam jangka waktu keseluruhan 38 tahun dapatlah diperoleh rata-rata per tahun penduduk yang dipindahkan yaitu sebesar 6.003 jiwa. Melihat daerah asal migran pada jaman kolonisasi, daerah asal "lainnya" yang sebesar yaitu 52,43% atau 119.596 jiwa yang kebanyakan berasal dari eks buruh kontrak yang sudah habis kontrak kerjanya diperkebunan-perkebunan besar di Sumatera kemudian Jawa Timur dan Jawa Tengah merupakan daerah asal yang cukup besar, sumbangannya yaitu masing-masing sebesar 8.866 kepala keluarga atau 83.531 jiwa dan 2.612 kepala keluarga atau 22.314 jiwa.

Proses kolonisasi sulit untuk dapat dikatakan lancar. Hampir di sepanjang sejarah kolonisasi dikenal kemacetan-kemacetan dan hambatan-hambatan

dalam perkembangannya dan kadang-kadang kegagalan, seperti kejadian di daerah penempatan (koloni) Sulawesi Tengah tahun 1908 sebanyak 141 kepala keluarga diserang malaria. Dari pihak para migran (kolonis), kesulitan-kesulitan dimulai dari mobilitasnya yang rendah sampai pada ketidakmampuannya menjadi pionir di daerah penempatan, dan ketidakmampuan migran di dalam menyesuaikan diri dengan lingkungan yang baru. Selain itu juga karena kebanyakan migran yang berasal dari eks buruh kontrak di mana mereka biasa diperkebunan-perkebunan yang sudah baik keadaannya. Dan dari pihak pemerintah kolonial kesulitan-kesulitan dimulai dari tidak adanya pengalaman sampai kurang mampunya menyediakan persiapan-persiapan teknis dan tidak adanya pembiayaan yang cukup, di mana biaya tiap keluarga tiap tahunnya ditaksir kira-kira sebesar 300 gulden, dan ini dianggap terlalu tinggi.

Kesulitan-kesulitan yang seperti tersebut di atas menjadi mereda, setelah perkembangan-perkembangan baru di daerah kolonisasi memungkinkan kehidupan yang lebih baik dan arus migran menjadi lebih besar, yaitu sesudah tahun 1930. Pada saat itu timbul sistem bawon dan mulai kelihatan gejala migran spontan, yang bersamaan pada waktu Pemerintah Kolonial Belanda memasukkan syarat-syarat seleksi yang lebih ketat untuk calon migran.

Program kolonisasi berakhir dengan masuknya Jepang di Indonesia (1942). Secara keseluruhan di dalam program kolonisasi dipindahkan sebanyak 30.113 kepala keluarga atau 228.099 jiwa. Angka-angka ini sesungguhnya sangat kecil dan tidak berarti terhadap masalah pertambahan penduduk di Jawa, hingga pada hakikatnya di dalam kebijaksanaan kolonisasi dengan masalah kependudukan didapati adanya ketidakserasian permasalahan, kemakmuran di Jawa tidak menjadi bertambah baik dengan adanya pengurangan penduduk sejumlah itu.

Pada jaman pendudukan Jepang di Indonesia, karena pemerintah sibuk menghadapi peperangan-peperangan di Asia dan Pasifik, serta menghadapi perlawanan bersenjata di tanah air, penyelenggaraan pemindahan penduduk dari Jawa ke Luar Jawa terhenti. Tetapi pada masa itu masih ada perpindahan penduduk dalam jumlah kecil dari Jawa ke Luar Jawa dengan berbagai alasan dan pemindahan ini tidak merupakan upaya dari Pemerintah Jepang.

Sesudah Jepang menyerah kepada Sekutu, dan sesudah revolusi fisik di Indonesia berakhir, usaha pemerintah dihadapkan pada masalah transmigrasi yang sudah dimulai sebelum Perang Dunia II akan dilanjutkan atau tidak. Keputusan untuk melanjutkan transmigrasi sesudah perang diambil pada awal tahun 1950, dan dalam bulan Desember 1950 diberangkatkan ke Sumatera Selatan sebanyak 23 kepala keluarga atau 77 jiwa.

Secara keseluruhan realisasi pemindahan penduduk sesudah perang, periode tahun (1950-1968) berjumlah 96.378 kepala keluarga atau 399.726 jiwa, dengan daerah penempatan Sumatera Selatan yang terbesar yaitu 40.830 kepala keluarga atau 174.237 jiwa, kemudian disusul dengan Lampung sebanyak 34.450 kepala keluarga atau 40.638 jiwa. Dan dalam periode 1950-1968 transmigrasi yang berasal dari Jawa Tengah yang terbesar yaitu 34.264 kepala keluarga atau 143.933 jiwa, kemudian Jawa Timur 26.960 kepala keluarga atau 110.279 jiwa.

Kebijaksanaan pemindahan penduduk sesudah perang harus berbeda dengan kebijaksanaan sebelum perang. Yang pertama-tama perbedaan itu berlaku dalam tata cara yang telah digunakan untuk memperoleh calon migran. Keadaan sesudah kemerdekaan haruslah diadakan kebijaksanaan di dalam pelaksanaan pemindahan penduduk secara manusiawi, di mana penggunaan cara-cara migran yang bersifat paksaan harus di kesampingkan. Hal ini dikarenakan di Pulau Jawa sudah ada minat yang jauh lebih besar untuk bermigrasi bila dibandingkan dengan keadaan sebelum perang. Juga hal lain yang menggembirakan telah adanya "Transmigrasi Spontan," dan adanya kesadaran masyarakat banyak tentang perlunya program transmigrasi.

Pelaksanaan pemindahan penduduk dari Jawa ke Luar Jawa dilanjutkan terus. Pada Pelita I tahun 1969-1974 telah berhasil dipindahkan sebanyak 185.544 jiwa (40.068 kepala keluarga), dan seperti telah diterangkan sebelumnya dalam Pelita I strategi program transmigrasi berbeda dari periode-periode sebelumnya. Masalah transmigrasi dalam Pelita I dilihat dari dua segi. Yang pertama dari sudut masalah penyebaran penduduk dan yang kedua dari sudut pemenuhan kebutuhan tenaga kerja untuk pembangunan. Keduanya saling berkaitan, tetapi dalam Pelita I program transmigrasi akan dikaitkan dengan proyek-proyek pembangunan di daerah penerima di Luar Jawa. Dan direncanakan agar "transmigrasi" memegang peranan yang sangat penting sebagai unsur penunjang pembangunan proyek-proyek yang telah diprioritaskan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun.

Kemudian pelaksanaan transmigrasi selama periode Repelita II (1974-1979), secara keseluruhan telah menunjukkan hasil-hasil yang cukup menggembirakan. Pelaksanaan dan penempatan transmigrasi selama Repelita II secara kuantitatif sebanyak 72.041 kepala keluarga atau sekitar 318.388 jiwa. Walaupun jumlah tersebut belum mencapai sasaran yang telah ditetapkan dalam Repelita II, namun bila dibandingkan dengan pelaksanaan dalam Repelita I telah menunjukkan kenaikan yang cukup berarti.

Usaha transmigrasi akan terus ditingkatkan pemerintah, seperti dalam target Repelita III (1979-1983) sebanyak 500.000 kepala keluarga, dengan

target tahun ke-1, 2, 3, 4 dan 5 masing-masing sebanyak 50.000 kepala keluarga, 75.000 kepala keluarga, 100.000 kepala keluarga, 125.000 kepala keluarga dan 150.000 kepala keluarga. Target ini adalah dua kali lebih besar dari jumlah kepala keluarga yang ditargetkan selama Pelita II. Jumlah kepala keluarga yang ditargetkan ini tidak semuanya akan dipindahkan oleh pemerintah. Pemerintah hanya akan membiayai program transmigrasi umum yang hanya akan mencakup sebagian dari 500.000 kepala keluarga. Sedangkan sisanya diharapkan untuk pindah ke pulau lain secara spontan yang disokong oleh keluarga mereka atau oleh organisasi swasta yang bergerak dalam kegiatan sosial. Selama Pelita II, dari anggaran yang ditargetkan untuk 250.000 kepala keluarga hanya tersedia untuk 80.000 kepala keluarga yang dapat ditransmigrasikan, dan sisanya diharapkan untuk berpindah secara spontan. Dalam Pelita III sekarang, anggaran yang tersedia juga tidak diharapkan untuk bisa mencakup semua target. Untuk mencapai target, maka anggaran untuk sisa transmigrasi yang dipindahkan harus tergantung pada sumber lain seperti dari bantuan luar negeri, investasi dari dalam dan luar negeri serta partisipasi dari masyarakat Indonesia baik sebagai individu maupun melalui organisasi. Migrasi spontan ini makin bertambah selama Pelita III. Hal ini besar kemungkinannya akan berhasil karena besarnya perhatian untuk menanam modal yang besar di Luar Jawa dari luar negeri, juga investasi dalam negeri sendiri. Dalam hubungannya dengan penyediaan tenaga kerja untuk proyek-proyek ini, koordinasi dan pengurus yang lebih baik di antara instansi-instansi yang berwenang mengenai hal ini harus dilakukan untuk mempercepat proses penyelenggaraannya.

TARGET DAN REALISASI PELAKSANAAN TRANSMIGRASI

Pelaksanaan program transmigrasi oleh Pemerintah Indonesia sampai pada saat sekarang dapat kita bagi ke dalam 3 masa yaitu:

- (i) Masa sebelum Pelita tahun 1950-1968;
- (ii) Masa Pelita I tahun 1969/1970 - 1973/1974;
- (iii) Masa Pelita II tahun 1974/1975 - 1978/1979.

Antara tahun 1950-1968 pemerintah berhasil memindahkan 96.378 keluarga transmigrasi dari Pulau Jawa ke Luar Jawa, sedangkan pada Pelita I dan II realisasi pelaksanaan transmigrasi masing-masing berjumlah 40.068 dan 72.041 keluarga (lihat Tabel 1). Pada masa sebelum Pelita daerah penerima transmigrasi terbesar adalah Sumatera Selatan dan Lampung yang masing-masing menyerap 42,36% dan 35,74% dari jumlah 96.378 transmigran. Sedangkan pada Pelita I kontribusi kedua daerah tersebut sebagai penerima transmigrasi mulai menurun, menjadi masing-masing 16,86% dan 28,77%, namun demikian kedua daerah tersebut masih tetap sebagai daerah penerima

Tabel 1

**REALISASI PELAKSANAAN TRANSMIGRASI DALAM PRA PELITA
PELITA I DAN PELITA II MENURUT DAERAH PENEMPATAN (dalam kepala keluarga)**

Daerah Penempatan	Pra Pelita		Pelita I		Pelita II	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Daerah Istimewa Aceh	50	0,05	-	-	800	1,11
2. Sumatera Utara	3.184	3,30	200	0,50	500	0,69
3. Sumatera Barat	2.965	3,08	450	1,12	4.950	6,87
4. Riau	294	0,31	500	1,25	1.152	1,60
5. Jambi	113	0,12	2.450	6,11	12.612	17,51
6. Sumatera Selatan	40.830	42,36	6.754	16,86	12.102	16,80
7. Lampung	34.450	35,74	11.529	28,77	6.313	8,76
8. Bengkulu	-	-	1.300	3,24	5.347	7,42
9. Kalimantan Barat	1.962	2,04	952	2,38	2.100	2,92
10. Kalimantan Selatan	3.130	3,25	1.490	3,72	4.615	6,41
11. Kalimantan Tengah	819	0,85	1.253	3,13	800	1,11
12. Kalimantan Timur	3.939	4,09	2.075	5,18	3.400	4,72
13. Sulawesi Utara	1.460	1,51	760	1,90	950	1,32
14. Sulawesi Tengah	1.378	1,43	3.452	8,62	7.600	10,55
15. Sulawesi Tenggara	-	-	2.012	5,02	4.260	5,91
16. Sulawesi Selatan	949	0,98	4.441	11,08	3.750	5,20
17. Nusa Tenggara Timur	168	0,17	-	-	-	-
18. Maluku	432	0,45	350	0,87	200	0,20
19. Irian Jaya	255	0,26	100	0,25	590	0,82
Jumlah	96.378	100,00	40.068	100,00	72.041	100,00

Sumber: Direktorat Jenderal Transmigrasi, *Data Penempatan Transmigrasi*, 1980.

terbesar. Tetapi pada masa Pelita II Sumatera Selatan dan Lampung hanya menerima 16,80% dan 8,76% keluarga transmigran. Hal ini disebabkan karena tingginya pertambahan penduduk dikedua daerah tersebut terutama di Propinsi Lampung yang perkembangannya hampir 4,5% per tahun, yang menyebabkan pemerintah merasa perlu untuk membuka lokasi-lokasi transmigrasi di daerah lain yang masih jarang penduduknya. Dalam Pelita I Sulawesi Selatan muncul sebagai daerah penerima transmigran terbesar ketiga dengan 4.441 keluarga atau 11,08%.

Walaupun selama pra-Pelita jumlah transmigran lebih dari 96.000 di Indonesia, namun rata-rata per tahun hanyalah 5.073 keluarga, rata-rata ini jauh lebih kecil jika dibandingkan rata-rata per tahun transmigran dari Pelita I dan Pelita II yang masing-masing rata-ratanya adalah 8.014 dan 14.409 keluarga. Rata-rata transmigran per tahun terbesar dalam pra-Pelita adalah

untuk Sumatera Selatan yaitu 2.149 orang yang disusul Lampung 1.814 orang. Walaupun dalam Pelita I jumlah transmigran untuk Lampung tampaknya lebih kecil dari pra-Pelita namun rata-rata per tahunnya adalah lebih besar yaitu 2.306 keluarga. Rata-rata untuk Lampung ini juga merupakan yang terbesar pada masa Pelita I yang disusul oleh Sumatera Selatan dan Sulawesi Selatan masing-masing sebesar 1.351 dan 899 keluarga. Pada Pelita II Jambi sebagai propinsi yang menerima transmigran terbesar dengan rata-rata 2.523 keluarga yang disusul oleh Sumatera Selatan dan Sulawesi Tengah dengan rata-rata masing-masing sebesar 2.421 dan 1.520 keluarga.

Untuk mengetahui keberhasilan dari pelaksanaan transmigrasi perlu dilihat pula perbandingan antara jumlah yang telah ditargetkan dan realisasinya. Sebelum Pelita, kecuali adanya beberapa angka disitir jumlah penduduk yang diinginkan untuk dipindahkan, pemerintah belum menetapkan berapa jumlah target yang harus dicapai dalam pelaksanaan transmigrasi. Dengan tidak adanya target tidak dapat dilakukan evaluasi sampai seberapa jauh keberhasilan pemerintah dalam pemindahan penduduk ini dibandingkan dengan target yang sudah ditetapkan. Karena itu di sini hanya akan diulas tingkat pencapaian target dari realisasi pemindahan penduduk selama Pelita I dan Pelita II.

Seperti terlihat pada Tabel 2 pemerintah mentargetkan sebanyak 40.916 kepala keluarga transmigrasi pada Pelita I. Tetapi dalam realisasinya men-

Tabel 2
TARGET DAN REALISASI PELAKSANAAN TRANSMIGRASI SELAMA PELITA I

Tahun	Target (K.K.)	Realisasi		$\frac{3}{2} \times 100\%$
		K.K.	Jiwa	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1969/1970	4.839	3.933	17.848	81,28
1970/1971	3.865	4.438	19.985	114,82
1971/1972	4.600	4.171	18.870	90,67
1972/1973	11.200	11.341	51.918	101,02
1973/1974	16.412	22.212*	101.782	135,34
Pelita I	40.916	46.068	210.403	112,59

*Termasuk Transmigrasi Banpres.

Sumber: Direktorat Jenderal Transmigrasi, *Dokumen Transmigrasi*, Edisi 2, 1977. Direktorat Jenderal Transmigrasi, *Data Penempatan Transmigrasi*, 1980.

capai sebanyak 46.068 kepala keluarga atau 210.403 jiwa yang berarti realisasi tersebut 13% lebih tinggi daripada target.

Pada tahun anggaran 1969/1970 realisasi pemindahan penduduk hanya mencapai 81% dari target. Namun demikian kekurangan realisasi ini tertutup pada tahun anggaran 1970/1971, yang realisasinya 15% lebih besar daripada target yang sudah ditentukan. Pada tahun anggaran 1971/1972 realisasi hanya mencapai 91% dari target, sedang pada tahun anggaran berikutnya, jumlah yang ditargetkan dapat dicapai, dengan realisasi 1% di atasnya. Pada tahun anggaran terakhir Pelita I (tahun 1973/1974) realisasi transmigrasi jauh lebih besar di atas target, di mana dapat direalisasi pemindahan penduduk sebanyak 22.212 kepala keluarga atau 35% di atas target yang ditetapkan sebanyak 16.412 kepala keluarga. Besarnya jumlah penduduk yang dapat dipindahkan dalam anggaran 1973/1974 ini disebabkan adanya transmigrasi yang dibiayai dari Bantuan Presiden (Banpres).

Kalau selama Pelita I, pemerintah dapat melampaui target jumlah transmigrasi yang harus dipindahkan, dalam Pelita II, pemerintah hanya berhasil melaksanakan transmigrasi sebanyak 72.041 kepala keluarga dari 81.100 kepala keluarga yang ditargetkan (Tabel 3). Ini berarti bahwa target dalam Pelita II hanya tercapai 89%. Walaupun demikian secara absolut jumlah transmigran yang diberangkatkan selama Pelita II bertambah sebanyak 56,38% dari Pelita I. Hal ini menunjukkan makin lebih dianggap pentingnya peranan transmigrasi dan lebih besarnya kemampuan pemerintah dalam pelaksanaan Pelita II.

Tabel 3

TARGET DAN REALISASI PELAKSANAAN TRANSMIGRASI SELAMA PELITA II

Tahun	Target (K.K.)	Realisasi		$\frac{3}{2} \times 100\%$
		K.K.	Jiwa	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1974/1975	11.000	11.000	46.613	100,00
1975/1976	8.100	8.100	34.343	100,00
1976/1977	13.910	13.910	63.237	100,00
1977/1978	21.090	22.849	101.042	108,81
1978/1979	27.000	16.182	73.153	59,93
Pelita II	81.100	72.041	318.388	88,95

Sumber: Direktorat Jenderal Transmigrasi, *Dokumen Transmigrasi*, Edisi 2, 1977. Direktorat Jenderal Transmigrasi, *Data Penempatan Transmigrasi*, 1980.

Untuk tahun-tahun anggaran 1974/1975-1976/1977 pemerintah berhasil mencapai target yang telah ditetapkan dan bahkan pada tahun anggaran 1977/1978, dari 21.090 kepala keluarga transmigrasi yang ditargetkan, pemerintah berhasil melaksanakan transmigrasi terhadap 22.849 kepala keluarga transmigran atau hampir 9% di atas target. Tetapi tahun 1978/1979 dari sejumlah 27.000 kepala keluarga transmigran yang ditargetkan, hanya 59,93% yang berhasil dilaksanakan. Hal ini mungkin disebabkan karena belum siapnya daerah penerima serta adanya Knop-1978 yang sedikit banyaknya mempengaruhi pelaksanaan dari transmigrasi.

Lampiran

Tabel 1
DISTRIBUSI PENDUDUK INDONESIA PER PULAU SERTA PERTUMBUHANNYA

Daerah	Penduduk								Rata-rata Pertumbuhan Penduduk (dalam persentase)		
	1930		1961		1971		1980		1930-1961	1961-1971	1971-1980
	Penduduk (juta)	%	Penduduk (juta)	%	Penduduk (juta)	%	Penduduk (juta)	%			
Jawa dan Madura	41,7	68,7	63,0	65,0	76,1	63,8	91,2	61,9	1,3	1,9	2,0
Sumatera	8,2	13,5	15,7	16,2	20,8	17,5	28,0	19,0	2,1	2,9	3,3
Kalimantan	2,2	3,6	4,1	4,2	5,2	4,4	6,7	4,5	2,1	2,4	2,8
Sulawesi	4,2	6,9	7,1	7,3	8,5	7,1	10,4	7,1	1,7	1,8	2,2
Pulau-pulau Lain	4,4	7,3	7,1	7,3	8,6	7,2	11,1	7,5	1,6	2,0	2,8
Indonesia	60,7	100,0	97,0	100,0	119,2	100,0	147,5	100,0	1,5	2,1	2,3*

Catatan: Tidak termasuk Propinsi Timor Timur 1971.
Sumber: Biro Pusat Statistik, Jakarta.

Tabel 2
KEPADATAN PENDUDUK INDONESIA (BANYAKNYA PENDUDUK INDONESIA PER KM²) MENURUT PULAU 1930-1980

Daerah	Luas (Km ²)		Kepadatan Penduduk per Km ²			
	Km ²	Persentase	1930**	1961**	1971**	1980**
Jawa dan Madura	132.187	6,89	315	476	576	690
Sumatera	473.606	24,67	17	33	44	59
Kalimantan	539.460	28,11	4	8	10	12
Sulawesi	189.216	9,85	22	38	45	55
Pulau-pulau Lain	584.974	30,48	8	12	15	19
Indonesia	1.919.443	100,00	32	51	62	77

Catatan: *Luas dihitung dengan pool planimeter, hasilnya merupakan luas proyeksi. Jawatan Topografi TNI-AD.
**Dihitung berdasarkan hasil sensus penduduk.
Sumber: Biro Pusat Statistik, Jakarta.

Tabel 3

PENDUDUK, LUAS DAN KEPADATAN PENDUDUK PER KM²

INDONESIA

Propinsi	Penduduk	% dari Jumlah Penduduk	Luas*) Km ²	% dari luas seluruh Indonesia	Kepadatan Penduduk per Km ²
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1. Daerah Istimewa Aceh	2.611.271	1,77	55.392	2,88	47
2. Sumatera Utara	8.360.894	5,67	70.787	3,69	118
3. Sumatera Barat	3.406.816	2,31	49.778	2,59	68
4. Riau	2.168.535	1,47	94.562	4,93	23
5. Jambi	1.445.994	0,98	44.924	2,34	32
6. Sumatera Selatan	4.629.801	3,14	103.688	5,40	45
7. Bengkulu	768.064	0,52	21.168	1,10	36
8. Lampung	4.624.785	3,14	33.307	1,74	139
<i>Sumatera</i>	<i>28.016.160</i>	<i>19,00</i>	<i>473.606</i>	<i>24,67</i>	<i>59</i>
9. DKI Jakarta	6.503.449	4,41	590	0,03	11.023
10. Jawa Barat	27.453.525	18,61	46.300	2,41	593
11. Jawa Tengah	25.372.889	17,20	34.206	1,78	742
12. Daerah Istimewa Yogyakarta	2.750.813	1,87	3.169	0,17	868
13. Jawa Timur	29.188.852	19,79	47.922	2,50	609
<i>Jawa</i>	<i>91.269.528</i>	<i>61,88</i>	<i>132.187</i>	<i>6,89</i>	<i>690</i>
14. Bali	2.469.930	1,67	5.561	0,29	444
15. Nusa Tenggara Barat	2.724.664	1,85	20.177	1,05	135
16. Nusa Tenggara Timur	2.737.166	1,86	47.876	2,49	57
17. Timor Timur	555.350	0,38	14.874	0,78	37
<i>Nusa Tenggara</i>	<i>8.487.110</i>	<i>5,76</i>	<i>88.488</i>	<i>4,61</i>	<i>96</i>
18. Kalimantan Barat	2.486.068	1,68	146.760	7,65	17
19. Kalimantan Tengah	954.353	0,65	152.600	7,95	6
20. Kalimantan Selatan	2.064.649	1,40	37.660	1,96	55
21. Kalimantan Timur	1.218.016	0,83	202.440	10,55	6
<i>Kalimantan</i>	<i>6.723.086</i>	<i>4,56</i>	<i>539.460</i>	<i>28,11</i>	<i>12</i>
22. Sulawesi Utara	2.115.384	1,43	19.023	0,99	111
23. Sulawesi Tengah	1.289.635	0,87	69.726	3,63	18
24. Sulawesi Selatan	6.062.212	4,11	72.781	3,79	83
25. Sulawesi Tenggara	942.302	0,64	27.686	1,44	34
<i>Sulawesi</i>	<i>10.409.533</i>	<i>7,05</i>	<i>189.216</i>	<i>9,85</i>	<i>55</i>
26. Maluku	1.411.006	0,96	74.505	3,88	19
27. Irian Jaya	1.173.875	0,79	421.981	21,99	3
<i>Maluku dan Irian Jaya</i>	<i>2.584.881</i>	<i>1,75</i>	<i>496.486</i>	<i>25,87</i>	<i>5</i>
Jumlah	147.490.298	100,00	1.919.443	100,00	77

Catatan: *) Dari Hasil Sensus Penduduk 1980, Biro Pusat Statistik, Jakarta.

Sumber: Jawatan Topografi TNI-AD.

RUJUKAN:

1. Biro Pusat Statistik, *Tingkat dan Perkembangan Migrasi, Fertilitas dan Mortalitas*, Agustus 1979.
2. Biro Pusat Statistik, *Komponen Tanah Usaha Tani dan Usaha Pertanian di Indonesia*, Juli 1977.
3. Biro Pusat Statistik, *Penduduk Indonesia, Publikasi Sensus Penduduk 1971, Serie D*.
4. Biro Pusat Statistik, *Penduduk Indonesia Menurut Propinsi, Publikasi Sensus Penduduk 1971, Serie E*.
5. Biro Pusat Statistik, *Penduduk Indonesia Menurut Propinsi, Publikasi Sensus Penduduk 1980, Serie L*.
6. Biro Pusat Statistik, *Keterangan Demografis Penduduk Indonesia, Survey Penduduk Antar Sensus (Supas) 1976*.
7. Direktorat Jenderal Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Daftar Realisasi Pemindahan dan Penempatan Transmigrasi Pelita I dan II*.
8. Direktorat Jenderal Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Data Penempatan Transmigrasi Pelita I, II dan III*, Maret 198
9. Direktorat Jenderal Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Realisasi Penempatan Transmigrasi dari Kolonisasi (1905) sampai Pelita I*.
10. Direktorat Jenderal Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Pelaksanaan Program Transmigrasi Pelita II*, Jakarta, Januari 1980.
11. Direktorat Jenderal Transmigrasi, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Kumpulan Peraturan Transmigrasi*.
12. Heren, H.J., *Transmigrasi di Indonesia*, Gramedia, Jakarta 1979.
13. Han Redmana, "Perpindahan Penduduk di Indonesia," *Majalah Demografis Indonesia*, No. 7, Tahun IV, 1977.
14. Hardjono, Y.M., *Transmigration in Indonesia*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, Jakarta, London, Melbourne, 1977.
15. Sri Ediswasono, Ph.D., "Transmigrasi dalam Perspektif Pembangunan," *harian Indonesia Raya*, 3 Agustus 1970.
16. Suharso, *Pola Perpindahan Penduduk dan Urbanisasi di Jawa, Faktor-faktor yang Mempengaruhi dan Proses Kejadian*. Ringkasan desertasi yang dipertahankan di Universitas Gajah Mada, 12 September 1978.

SUMBER PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN: SUATU TINJAUAN PELAKSANAAN DAN PROSPEK REPELITA III DAERAH SUMATERA BARAT

Rustian KAMALUDDIN*

PENDAHULUAN

Sebagaimana dikemukakan dalam Repelita III Daerah Sumatera Barat bahwa sebagai sasaran laju pertumbuhan ekonomi yang hendak dicapai adalah sebesar 7% per tahun dan juga dikemukakan berbagai sasaran lainnya dalam pembangunan daerah di Sumatera Barat. Untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut diperlukan usaha-usaha dan investasi di daerah yang didasarkan pada berbagai sumber pembiayaan untuk pembangunan.

Sesungguhnya sumber pembiayaan pembangunan daerah itu ada berbagai macam, baik yang bersumber dari dalam daerah maupun dari luar daerah. Sumber pembiayaan dari dalam daerah dapat berupa Tabungan Pemerintah Daerah (tercermin dalam Anggaran Pembangunan Daerah), Tabungan Perusahaan, dan Tabungan Rumah Tangga. Di samping itu sumber pembiayaan dari luar daerah berupa Anggaran Pembangunan Negara (proyek sektoral Pelita Nasional), serta bantuan Inpres yaitu alokasi dana APBN yang disalurkan ke daerah melalui APBD pada masing-masing tingkat pemerintahan, sumber-sumber dalam negeri lainnya, seperti Kredit Investasi dan Investasi Swasta Dalam Negeri dan sumber luar negeri berupa Penanaman Modal Asing dan Bantuan Luar Negeri.

Oleh karena tinjauan pertengahan jalan pelaksanaan Repelita III ini lebih ditujukan dan diarahkan pada pemahaman serta langkah atau kebijaksanaan pemerintah daerah yang perlu ditempuh menjelang akhir Repelita III serta karena terbatasnya data yang tersedia, maka titik berat aspek yang akan ditinjau adalah sumber pembiayaan yang berasal dari pemerintah daerah sendiri, khususnya APBD Daerah Tingkat I. Kemudian secara umum ditinjau pula perkembangan dan prospek sumber pembiayaan pembangunan yang berasal

*Staf Pengajar pada Fakultas Ekonomi Universitas Andalas dan Universitas Indonesia (1961). Banyak menulis buku dan karangan untuk berbagai majalah dan surat kabar.

dari APBN dan Bantuan Inpres yaitu sumber pembiayaan yang memegang peranan besar dalam pembangunan di daerah. Sedangkan sumber-sumber lainnya hanya digambarkan atau ditinjau secara umum dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan sumber-sumber pembiayaan yang menjadi pokok pembahasan tersebut di atas.

TINJAUAN KEBIJAKSANAAN REPELITA III

Pola pembiayaan pembangunan menurut Repelita III Sumatera Barat tidak banyak bedanya dengan yang dilakukan selama Repelita I dan II. Sebagian besar sumber pembangunan di daerah ini, yaitu sebesar Rp. 561.590,7 juta (79,46%) diperkirakan berasal dari luar daerah, sedangkan yang berasal dari dalam daerah sendiri relatif kecil, yaitu hanya sebesar Rp. 145.205,5 juta (20,54%). Dan dari sumber-sumber tersebut pembiayaan investasi pemerintah berjumlah sebesar Rp. 283.132,9 juta (40,06%), yang terdiri dari tabungan pemerintah daerah (dalam APBD, termasuk dana Bantuan Inpres) sebesar Rp. 36.206,5 juta (5,12%) dan dana pembangunan sektoral Pelita Nasional (dalam APBN yang terlokasikan) sebesar Rp. 246.926,4 juta (34,94%) dari jumlah sumber pembiayaan pembangunan keseluruhannya.

Mengingat sumber-sumber keuangan pemerintah, pusat dan daerah, adalah terbatas, maka kebutuhan akan sumber keuangan yang berasal dari investasi nonpemerintah sangat besar. Dalam Repelita III Sumatera Barat, diperkirakan sumber pembiayaan pembangunan yang berasal dari investasi nonpemerintah ini sebesar Rp. 423.663,2 juta (59,95%) yang terdiri dari tabungan perusahaan Rp. 70.086,3 juta (9,42%), tabungan rumah tangga Rp. 38.912,6 juta (5,50%), sumber dalam negeri lain-lain sebesar Rp. 117.684,5 juta (16,65%) dan sumber luar negeri sebesar Rp. 196.979,8 juta atau 27,87% dari jumlah sumber pembiayaan seluruhnya.

Khusus mengenai keuangan Daerah Tingkat I Sumatera Barat dapat diemukakan bahwa dalam Repelita III diperkirakan penerimaan keuangan daerah seluruhnya berjumlah Rp. 156.404,9 juta, dengan sebagian besar sumber pembiayaan (rutin dan pembangunan) yang utama berasal dari pemerintah pusat yaitu sebesar Rp. 134.267,5 juta (85,85%), yang terdiri dari Bantuan Anggaran Rutin Rp. 113.970,8 juta (72,87%) dan Bantuan Anggaran Pembangunan Rp. 20.296,7 juta (12,98%) dari total penerimaan daerah. Sedangkan Pendapatan Daerah sendiri yang diperkirakan dapat dihasilkan selama Repelita III hanyalah sebesar Rp. 22.137,4 juta (14,15%) yang meliputi pendapatan rutin daerah sendiri Rp. 16.969,0 juta (10,85%) dan pendapatan pembangunan daerah sendiri sebesar Rp. 5.168,4 juta (3,38%). Ini berarti bahwa pola pembiayaan pembangunan daerah dalam APBD Daerah Tingkat I

Sumatera Barat, sebagaimana halnya pada periode Repelita sebelumnya, sangat tergantung pada sumber yang berasal dari bantuan pemerintah pusat. Dengan memperhitungkan bahwa perkiraan Pengeluaran Rutin selama periode Repelita III sebesar Rp. 135.445,7 juta, maka tabungan pemerintah daerah yang dapat diciptakan untuk pembangunan keseluruhannya adalah Rp. 156.404,9 juta dikurangi Rp. 135.445,7 juta yaitu sebesar Rp. 20.959,2 juta atau 13,40% dari penerimaan atau keuangan daerah keseluruhannya. Jumlah Rp. 20.959,2 juta inilah yang digunakan untuk membiayai pembangunan (sebagai Belanja Pembangunan) Daerah Tingkat I Sumatera Barat yang bersumber dari keuangan pemerintah daerah.

Selanjutnya dapat dikemukakan bahwa perkiraan atau target Pendapatan Pemerintah Daerah Tingkat I diperhitungkan dengan perkembangan pos-pos yang bersangkutan pada tahun-tahun sebelumnya, dan jumlahnya banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor antara lain: Bantuan atau Subsidi Pemerintah Pusat, jumlah kendaraan bermotor, jumlah bus dan truk, volume pelayanan kesehatan, jumlah ekspor kayu logs, jumlah pesawat televisi, dan lain-lain. Sedangkan Pengeluaran Rutin Daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor: jumlah pegawai khususnya guru SD, keperluan barang-barang, kebutuhan pemeliharaan, perjalanan dinas, dan subsidi pada daerah bawahan. Juga diproyeksikan dengan cara trend sejalan dengan perkiraan kemungkinan perkembangan faktor-faktor pengaruh masing-masing posnya di dalam periode Repelita III tersebut.

Atas dasar perhitungan dan perkiraan menurut proyeksi yang dikemukakan di atas, maka dapat dikemukakan selanjutnya perincian sumber pembiayaan dari keuangan daerah, rutin dan pembangunan selama periode Repelita III sebagai berikut ini. Penerimaan Rutin Daerah sendiri yang berjumlah Rp. 16.969,0 juta atau 10,85% dari penerimaan daerah seluruhnya, terdiri dari Pajak Daerah sebesar Rp. 9.818,3 juta (62,28%), Retribusi Daerah Rp. 5.166,9 juta (3,30%), Penerimaan Dinas-dinas Rp. 663,0 juta (0,42%), Laba Perusahaan Daerah Rp. 714,2 juta (0,46%) dan Penerimaan Rutin Lain-lain sebesar Rp. 606,6 juta atau 0,39% dari jumlah Penerimaan Daerah seluruhnya.

Penerimaan Pembangunan yang diperoleh dari keuangan daerah sendiri adalah sebesar Rp 5.168,4 juta atau 3,30% dari penerimaan total daerah, meliputi penerimaan-penerimaan Royalties/Lisensi Fee sebesar Rp. 2.392,4 juta (1,53%), Ipeda sebesar Rp. 377,1 juta (0,24%) dan Penerimaan Pembangunan Lain-lain sebesar Rp. 2.397,9 juta atau 1,53% dari penerimaan daerah keseluruhannya. Demikianlah garis besarnya perkiraan susunan sumber pembiayaan dan keuangan daerah dalam Repelita III propinsi Sumatera Barat.

PELAKSANAAN PEMBANGUNAN 1979/1980-1981/1982

Umum

Selama tiga tahun anggaran berjalannya Pelita III telah banyak dilaksanakan program pembangunan yang dibiayai dari berbagai sumber pembiayaan pembangunan. Proyek sektoral Pelita Nasional (APBN) telah menelan biaya sebesar/sebanyak Rp. 37.865,9 juta (1979/1980), Rp. 66.296,5 juta (1980/1981) dan Rp. 68.955,7 juta (1981/1982) dengan jumlah total Rp. 173.091,1 juta. Ini berarti sudah melebihi perkiraan tiga tahun pertama sebagaimana yang diperkirakan dalam Repelita III (Rp. 121.424,4 juta), yaitu lebih besar 42,55% dari perkiraan dalam perencanaan. Di samping itu dana pembangunan daerah yang berasal dari pusat yang diperhitungkan dalam APBD di daerah, yaitu berbagai Bantuan Inpres Pembangunan Daerah (di sini tidak termasuk Bantuan Inpres Daerah Tingkat I) telah berkembang dan meningkat pula, yaitu dari Rp. 11.168,2 juta (1979/1980), Rp. 18.740,3 juta (1980/1981) dan Rp. 28.626,6 juta (1981/1982) dengan jumlah total sebesar Rp. 58.535,1 juta.

Selanjutnya pembiayaan yang berasal dari Daerah Tingkat I sendiri (termasuk Bantuan Inpres Tingkat I) yang tercermin dalam APBD Daerah Tingkat I Sumatera Barat telah berkembang dan meningkat pula. Belanja Pembangunan Daerah yang terlaksana dan dianggarkan telah meningkat dari sebanyak Rp. 2.985,4 juta (1979/1980) menjadi sebanyak Rp. 5.145,1 juta (1980/1981) dan Rp. 9.683,5 juta (1981/1982) dengan jumlah total selama tiga tahun sebesar Rp. 17.814,0 juta. Jumlah ini juga lebih besar dari perkiraan tiga tahun pertama Repelita III yang berjumlah Rp. 11.697,8 juta yaitu lebih 52,29% dari jumlah yang diperkirakan sebelumnya.

Sementara itu jumlah Pemupukan Dana dari perusahaan dan masyarakat melalui lembaga Perbankan telah pula menunjukkan peningkatannya, yaitu jumlah giro, deposito dan tabungan (termasuk Tabanas dan Taska) telah meningkat dari Rp. 24.173,8 juta (1979) menjadi Rp. 35.662,3 juta (1980) dan Rp. 48.179,3 juta (1981). Pemupukan dana ini telah turut membantu kemampuan lembaga perbankan untuk memberikan kredit perbankan pada berbagai usaha dan kegiatan di daerah. Adapun besarnya kredit perbankan keseluruhannya (termasuk Kredit Investasi, KIK dan KMKP) yang telah disalurkan/diberikan lembaga perbankan telah meningkat dari Rp. 46.667,9 juta (1979) menjadi Rp. 63.342,4 juta (1980) dan Rp. 99.844,7 juta (1981). Dan menurut keadaan hingga akhir 1980 jumlah PMDN sebanyak Rp. 66.842,7 juta dan PMA berjumlah AS\$ 42,743 ribu atau kira-kira Rp. 27.783,0 juta, yang ditanamkan pada berbagai bidang usaha dan perekonomian di daerah ini.

Keadaan Keuangan dan Sumber Pembiayaan Daerah Tingkat I

Selama pelaksanaan tiga tahun pertama Repelita III garis-garis kebijaksanaan menurut program kerja Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat berlandaskan pada: ketentuan menurut GBHN, Repelita III Sumatera Barat, dan pedoman-pedoman Departemen Dalam Negeri. Dalam hubungan ini meliputi antara lain: (a) diberlakukannya prinsip anggaran berimbang; (b) kedudukan program dan proyek pembangunan daerah merupakan penunjang dan pelengkap program pembangunan nasional; (c) pemilihan program dan proyek dalam APBD selalu diperhatikan daya guna dan hasil guna dari alokasi penggunaan anggaran; (d) subsidi pembangunan untuk daerah bawahan yang disediakan dalam APBD Sumatera Barat diarahkan penggunaannya; dan (e) penggunaan dana dilakukan secara efektif dan efisien dalam arti belanja rutin dibatasi dan dihematkan untuk meningkatkan biaya pembangunan.

Dalam hubungan dengan garis kebijaksanaan tersebut di atas maka komposisi realisasi dan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Daerah Tingkat I Sumatera Barat dengan mengikuti sistematika Repelita III tercermin dalam Tabel 1.

Dari Tabel 1 terlihat bahwa total APBD yang direalisasikan dan dianggarkan selama tiga tahun pertama Pelita III mencapai jumlah Rp. 107.799,7 juta, jumlah ini adalah 43,38% di atas yang diperkirakan menurut Repelita III (Rp. 75.185,2 juta). Hal ini terjadi terutama karena bantuan pemerintah pusat berupa subsidi rutin maupun subsidi pembangunan telah meningkat dan mencapai jumlah yang jauh lebih besar. Bantuan pemerintah pusat ini meningkat dengan laju pertumbuhan 45,36% per tahun, yaitu dari sebesar Rp. 18.590,6 juta (1979/1980) menjadi Rp. 39.283,1 juta (1981/1982), dengan perincian subsidi rutin meningkat dari Rp. 15.947,6 juta (1979/1980) menjadi Rp. 31.783,1 juta (1981/1982) dengan laju pertumbuhan 41,17% dan subsidi pembangunan meningkat dari Rp. 2.643,0 juta (1979/1980) menjadi Rp. 7.500,0 juta (1981/1982) dengan laju pertumbuhan 68,45% per tahun.

Sedangkan pendapatan daerah sendiri yaitu pendapatan rutin sendiri dan pendapatan pembangunan sendiri memperlihatkan peningkatan pula tetapi tidak terlalu tinggi. Pendapatan daerah sendiri ini telah meningkat dari Rp. 5.367,0 juta (1979/1980) menjadi Rp. 7.043,30 juta (1981/1982) dengan laju pertumbuhan 15,55% per tahun. Komposisinya terdiri dari pendapatan rutin sendiri telah meningkat dari Rp. 3.879,8 juta (1979/1980) menjadi Rp. 5.035,7 juta (1981/1982) dengan laju pertumbuhan 16,94% per tahun, dan pendapatan pembangunan sendiri telah meningkat dari Rp. 1.487,2 juta (1979/1980) menjadi Rp. 1.737,3 juta (1981/1982) dengan laju pertumbuhan 8,08% per tahun. Dan seperti halnya dengan Bantuan Pemerintah Pusat, maka pen-

Tabel 1

REALISASI DAN PENGANGGARAN SUMBER PENERIMAAN DAN BELANJA
DAERAH TINGKAT I SUMATERA BARAT, 1979/1980-1981/1982
(dalam jutaan rupiah -- harga berlaku)

Jenis	1979/1980	1980/1981	1981/1982	Jumlah	%
I. PENERIMAAN	23.957,6	37.516,0	46.326,1	107.799,7	100,00
1. Bantuan Pemerintah Pusat	18.590,6	31.445,3	39.283,1	89.319,0	82,86
Subsidi Rutin	15.947,6	26.254,3	31.783,1	73.985,0	68,63
Subsidi Pembangunan	2.642,0	5.191,0	7.500,0	15.334,0	14,23
2. Pendapatan Daerah Sendiri	5.367,0	6.070,7	7.043,0	18.480,7	17,14
Pendapatan Rutin	3.879,8	4.375,2	5.305,7	13.560,7	12,58
a. Pajak Daerah	2.519,9	3.225,4	3.771,8	9.517,1	8,83
b. Retribusi Daerah	894,2	576,9	673,0	2.144,1	1,99
c. Penerimaan Dinas-dinas	126,8	248,6	286,9	662,3	0,61
d. Laba Perusahaan Daerah	165,4	201,8	191,5	558,7	0,52
e. Lain-lain	173,5	122,5	382,5	678,5	0,63
Pendapatan Pembangunan	1.487,2	1.695,5	1.737,3	4.920,0	4,56
a. Ipeda 10%	86,7	88,6	108,0	283,3	0,26
b. Royalties/Lisensi Fee	765,5	875,9	544,6	2.186,0	2,03
c. Land Rent	6,9	13,0	15,9	35,8	0,03
d. Sumbangan Rehabilitasi Cengkeh	454,7	548,5	800,0	1.803,2	1,67
e. Lain-lain	173,4	169,5	268,8	611,7	0,57
II. PENGELUARAN	22.012,8	35.074,3	48.459,1	105.546,2	100,00
1. Pengeluaran Rutin	19.027,4	29.929,2	38.775,6	87.732,2	83,12
a. Belanja Pegawai	15.016,4	21.131,2	27.110,5	63.258,1	59,93
b. Belanja Rutin Lainnya	4.011,0	8.798,0	11.665,1	24.474,1	23,19
2. Pengeluaran Pembangunan	2.985,4	5.145,1	9.683,5	17.814,0	16,88

Catatan: Tahun 1979/1980 dan 1980/1981 angka realisasi, sedangkan tahun 1981/1982 angka APBD.

dapatan daerah sendiri ini juga telah mencapai angka yang melebihi dari target yang diperkirakan untuk tiga tahun pertama Repelita III. Pendapatan daerah sendiri ini selama tiga tahun pertama Repelita III diperkirakan sebesar Rp. 11.192,3 juta, sedangkan yang direalisasi dan dianggarkan telah mencapai jumlah total Rp. 18.840,7 juta, berarti 65,12% lebih besar di atas yang diperkirakan sebelumnya.

Namun demikian jika kita lihat komposisi keuangan dan sumber pembiayaan pemerintah daerah yang dilaksanakan selama tiga tahun pertama Pelita III ini tidak banyak bedanya dengan yang diperkirakan menurut Repelita III. Yang direalisasikan dan dianggarkan mempunyai perimbangan Bantuan Pemerintah Pusat sebesar 82,86% dan Pendapatan Daerah sendiri sebesar 17,14% dari total keuangan APBD. Sedangkan yang diperkirakan dalam Repelita III adalah Bantuan Pemerintah Pusat sebesar 85,11% dan Pendapatan Daerah sendiri sebesar 14,89% dari perkiraan total penerimaan keuangan daerah selama tiga tahun pertama Repelita III.

Di antara pendapatan daerah sendiri bagian penerimaan rutin yang jauh berada di atas perkiraan Repelita III adalah Pajak Daerah, yaitu selama tiga tahun pelaksanaan Pelita III telah berjumlah Rp. 9.517,1 juta berarti 100,04% di atas perkiraan sebelumnya yang berjumlah Rp. 4.757,7 juta. Juga penerimaan rutin lain-lain yang telah direalisasi dan dianggarkan berjumlah Rp. 678,5 juta yaitu sebesar 127,91% di atas perkiraan yang berjumlah Rp. 297,7 juta, hanya saja jumlahnya kecil. Besarnya peningkatan Pajak Daerah terutama karena jauh lebih besarnya jumlah kendaraan bermotor dari perkiraan serta tarif pajaknya yang telah ditingkatkan. Demikian pula pos-pos penerimaan rutin lainnya pada umumnya yang direalisasi adalah lebih besar daripada yang diperkirakan. Hal yang khusus ialah Retribusi Daerah, di mana jumlahnya yang dapat direalisasikan hanyalah sebesar Rp. 2.144,1 juta atau 19,13% di bawah yang diperkirakan dalam Repelita III, yaitu Rp. 2.651,4 juta. Hal ini terutama disebabkan antara lain karena pada dua tahun terakhir ini sumbangan wajib televisi untuk dana daerah dihapuskan.

Pendapatan daerah sendiri yang merupakan bagian penerimaan pembangunan pada umumnya terdapat pula peningkatannya, bahkan ada pos-pos yang tidak tercantum sebelumnya sebagai penerimaan dalam Repelita III, Land Rent (Rp. 35,8 juta) dan sumbangan Rehabilitasi Cengkeh (Rp. 1.803,2 juta) yang diperoleh selama tiga tahun pertama Pelita III. Satu-satunya penerimaan yang lebih kecil dari perkiraan adalah Pendapatan Pembangunan Lain-lain, yaitu sebesar Rp. 611,7 juta, yang berarti 53,12% di bawah perkiraan Repelita III (Rp. 1.304,7 juta), hanya saja jumlahnya relatif kecil sekali. Sebagai hasil dari kebijaksanaan dan perkembangan keadaan tersebut, maka penerimaan pembangunan dari Pendapatan Daerah sendiri ini telah dapat dihasilkan sebesar Rp. 4.920,0 juta yang berarti 74,95% di atas perkiraan penerimaan yang bersangkutan menurut Repelita III yaitu sebesar Rp. 2.812,2 juta.

Dengan mengikuti pengertian dan konsep Tabungan Pemerintah Daerah (Tingkat I) menurut Repelita III, yaitu kelebihan atau selisih antara seluruh pendapatan daerah sendiri dan bantuan pemerintah pusat dengan pengeluaran rutin. Maka dengan demikian tabungan pemerintah ini adalah sama dengan semua jumlah dana yang disalurkan untuk Pengeluaran atau Belanja Pembangunan dalam hubungan ini maka jumlah tabungan yang dapat dihasilkan yang jumlahnya sama dengan Belanja Pembangunan itu berturut-turut adalah tahun 1979/1980 sebesar Rp. 2.985,4 juta; tahun 1980/1981 sebesar Rp. 5.145,1 juta dan tahun 1981/1982 sebesar Rp. 9.683,5 juta. Perbedaan atau selisih antara realisasi jumlah penerimaan total dengan pengeluaran total yang terjadi selama tahun 1979/1980 dan 1980/1981 adalah karena Belanja Rutin dalam anggaran merupakan plafond yang tertinggi untuk dikeluarkan, dan kelebihannya dapat diperhitungkan untuk peningkatan anggaran tahun berikutnya.

Alokasi Keuangan dan Belanja Pembangunan Daerah Tingkat I

Jumlah dana penerimaan Pemerintah Daerah Tingkat I yang terdiri dari Bantuan Pemerintah Pusat dan Pendapatan Daerah sendiri tersebut, kesemuanya dianggarkan untuk digunakan dan dialokasikan bagi keperluan Pengeluaran Rutin dan Pengeluaran/Belanja Pembangunan. Perkembangan serta proporsi dari pengalokasian Pengeluaran Rutin dan Pengeluaran Pembangunan yang direalisasi dan dianggarkan selama tahun 1979/1980-1981/1982 adalah menurut Tabel 2.

Tabel 2

BELANJA DAERAH TINGKAT I SUMATERA BARAT 1979/1980 - 1981/1982
(dalam jutaan rupiah, harga berlaku)

Jenis	1979/1980	1980/1981	1981/1982	Jumlah	%
I. <i>Pengeluaran Rutin</i>	19.027,4	29.929,2	38.775,6	87.732,2	100,00
1. Belanja Pegawai	15.016,4	21.131,2	27.110,5	63.258,1	72,10
2. Belanja Barang	1.225,5	1.556,0	1.978,7	4.760,2	5,42
3. Belanja Pemeliharaan	337,4	365,4	499,6	1.202,4	1,37
4. Belanja Perjalanan Dinas	180,5	257,5	350,9	788,9	0,90
5. Belanja Lain-lain	407,6	546,4	1.394,7	2.348,7	2,68
6. Bantuan Rutin Daerah Tingkat II	1.695,2	5.849,3	7.201,2	14.745,7	16,81
7. Pengeluaran Tak Terduga	164,8	223,4	240,0	628,2	0,72
II. <i>Pengeluaran Pembangunan</i>	2.985,4	5.145,1	9.683,5	17.814,0	100,00
1. Bidang Ekonomi	1.648,4	2.982,5	5.174,1	9.805,0	55,04
2. Bidang Sosial	339,9	557,6	1.221,2	2.118,7	11,89
3. Bidang Umum	537,2	1.243,7	1.978,2	3.759,8	21,11
4. Subsidi Pembangunan Daerah Tingkat II	459,2	361,3	1.310,0	2.130,5	11,96
Jumlah	22.012,8	35.074,3	48.459,1	105.546,2	

Catatan: Tahun 1979/1980 dan 1980/1981 angka realisasi anggaran, tahun 1981/1982 angka APBD.

Dari Tabel 2 ternyata bahwa dari seluruh Belanja Daerah Tingkat I Sumatera Barat selama tiga tahun pertama Pelita III yang berjumlah Rp. 105.546,2 juta, Pengeluaran Rutin berjumlah Rp. 87.732,2 juta (83,12%) sedangkan Pengeluaran Pembangunan berjumlah Rp. 17.814,0 juta (16,88%) dari jumlah pengeluaran seluruhnya. Pengeluaran Rutin yang direalisasi dan dianggarkan tersebut telah melebihi dari perkiraan menurut Repelita III, yaitu sebesar Rp. 63.487,2 juta, namun dalam Repelita III proporsinya lebih besar yaitu 84,44% dari perkiraan jumlah pengeluaran keseluruhannya. Dengan demikian pengeluaran atau dana yang dapat disediakan untuk pembangunan

dalam realisasi dan penganggarannya ternyata relatif agak lebih baik atau lebih besar daripada yang dalam Repelita III, yang hanya sebesar 15,56%.

Selanjutnya dana yang dihimpun untuk pengeluaran pembangunan yang berjumlah Rp. 17.814,0 juta selama tiga tahun pertama Pelita III telah dialokasikan ke bidang ekonomi Rp. 9.805,0 juta (55,04%), bidang sosial Rp. 2.118,7 juta (11,89%), bidang umum Rp. 3.759,8 juta (21,11%) dan subsidi Pembangunan Daerah Tingkat II Rp. 2.130,5 juta atau 11,96% dari pengeluaran atau belanja pembangunan seluruhnya. Jumlah realisasi dan pengeluaran, pengeluaran pembangunan ini (Rp. 17.814,0 juta) telah melebihi 52,29% dari pengeluaran atau belanja pembangunan yang diperkirakan selama tiga tahun pertama menurut Repelita III yang berjumlah Rp. 11.697,8 juta. Dan dalam perkiraan Repelita III komposisi Belanja Pembangunan ini juga agak berbeda, yaitu terdiri dari: bidang ekonomi Rp. 6.033,7 juta (51,58%), bidang sosial Rp. 2.040,1 juta (17,44%), bidang umum Rp. 2.523,2 juta (21,57%) dan subsidi Pembangunan Daerah Tingkat II Rp. 1.100,8 juta atau 9,41% dari jumlah total pengeluaran pembangunan yang diperkirakan selama tiga tahun pertama Repelita III tersebut.

Sungguhpun masing-masing bidang pembangunan telah mencapai jumlah pembiayaan yang melebihi daripada apa yang diperkirakan dalam Repelita III, dan sasaran pembangunan tetap diprioritaskan pada pembangunan Bidang Ekonomi dengan tekanan pada sektor pertanian dan irigasi serta sektor perhubungan dan pariwisata. Namun selama tiga tahun terakhir ini tampak bahwa alokasi dana pembangunan Daerah Tingkat I yang terealisasi lebih banyak lagi ditekankan pada Bidang Ekonomi dan Subsidi Daerah Tingkat II (bawahan) dibandingkan dengan yang tersusun menurut perkiraan dalam Repelita III. Sebaliknya dana yang terealisasi dan teranggarkan untuk Bidang Sosial dan Bidang Umum perimbangannya relatif kecil daripada yang diperkirakan sebelumnya.

PROSPEK PEMBANGUNAN 1982/1983-1983/1984

Umum

Selama dua tahun mendatang diperkirakan besarnya proyek-proyek Pelita Nasional (APBN) yang berlokasi di daerah Sumatera Barat masih tetap akan meningkat, tetapi tidak sepesat pertumbuhan pada Pelita II maupun selama tahun-tahun yang lalu. Diperkirakan anggaran proyek Pelita Nasional ini untuk daerah Sumatera Barat akan meningkat dengan laju pertumbuhan relatif lebih rendah, yaitu 12,23% dan 17,91%, sehingga selama dua tahun anggaran

mendatang jumlah anggaran Pelita Nasional adalah sebesar Rp. 168.638,4 juta. Dengan demikian selama Pelita III secara total diperkirakan jumlah biaya pembangunan proyek Pelita Nasional seluruhnya mencapai Rp. 341.729,5 juta. Ini berarti akan mencapai jumlah sebesar 38,39% di atas jumlah yang diperkirakan atau ditargetkan (Rp. 246.926,4 juta) menurut Repelita III Sumatera Barat. Di samping itu bantuan dana pembangunan daerah dari pusat yang sangat menunjang pembangunan Daerah Tingkat II dan sektoral khusus di daerah tersebut yaitu berupa Bantuan Inpres Pembangunan Daerah (tidak termasuk Bantuan Inpres Daerah Tingkat I) diperkirakan akan meningkat pula pada tahun-tahun mendatang, tetapi tidak sebesar laju pertumbuhan tiga tahun anggaran yang lalu, yaitu 60,10%. Karena prospek kondisi keuangan negara mendatang yang relatif kurang secerah sebelumnya, maka laju pertumbuhannya hanya kira-kira sama dengan periode Pelita II, yaitu sebesar 33,39% per tahun. Dengan demikian dua tahun anggaran mendatang Bantuan Inpres ini akan berjumlah Rp. 89.120,0 juta, sehingga secara keseluruhannya jumlah dana pembiayaan yang berupa Bantuan Inpres ini selama periode Repelita III akan berjumlah Rp. 147.655,1 juta.

Selanjutnya sumber keuangan dan pembiayaan pembangunan yang berasal dari Daerah Tingkat I Sumatera Barat sendiri (termasuk Bantuan Inpres Daerah Tingkat I) selama dua tahun anggaran mendatang diperkirakan akan tetap meningkat, tetapi tidak sebesar laju pertumbuhan sebelumnya. Sesuai dengan RAPBD yang diajukan, untuk tahun 1982/1983 jumlah APBD meningkat sebesar 14,38% sehingga mencapai jumlah Rp. 52.989,6 juta. Dan diperkirakan untuk tahun anggaran selanjutnya jumlah total penerimaan APBD hanya meningkat 18,79% per tahun, jadi masing-masing berada di bawah peningkatan rata-rata tiga tahun sebelumnya, yaitu 37,36% per tahun. Dengan demikian jumlah total penerimaan APBD Daerah Tingkat I untuk dua tahun anggaran mendatang dianggarkan dan diperkirakan sebesar Rp. 116.766,8 juta dan untuk masa lima tahun Pelita III akan mencapai jumlah Rp. 224.566,5 juta.

Dengan memperhatikan perkembangan tahun-tahun yang lalu serta prospek di masa datang, maka pemupukan dana melalui lembaga perbankan diperkirakan akan meningkat dengan laju pertumbuhan untuk giro 26,35%, deposito 20,10% dan tabungan (termasuk Tabanas, Taska dan tabungan lainnya) sebesar 29,80% per tahun. Sehingga dengan demikian jumlah pemupukan dana dari perusahaan dan masyarakat lewat lembaga perbankan itu akan meningkat dari jumlah total sebesar Rp. 60.624,0 juta (1982) menjadi Rp. 76.252,9 juta (1983) dan Rp. 95.995,3 juta (1984).

Dengan meningkatnya jumlah pemupukan dana melalui perbankan tersebut, serta potensi dana perbankan di masa yang lalu, maka diperkirakan laju

pertumbuhan kredit perbankan beberapa tahun mendatang adalah sebesar 30,53% per tahun. Dengan demikian kredit perbankan keseluruhannya (termasuk Kredit Investasi, KIK dan KMKP) yang akan tersalur kepada usaha swasta atau masyarakat akan meningkat dari Rp. 130.327,3 juta (1982) menjadi Rp. 170.116,2 juta (1983) dan Rp. 222.052,7 juta (1984).

Prospek Sumber Keuangan dan Pembiayaan APBD Daerah Tingkat I

Dengan mengingat kondisi keuangan negara yang relatif kurang secerah tahun-tahun sebelumnya, maka diperkirakan laju pertumbuhan bantuan dana dari sumber pemerintah pusat relatif akan lebih kecil pula. Dalam hubungan ini menurut yang diajukan dalam Nota Keuangan RAPBD Daerah Tingkat I Sumatera Barat, maka untuk tahun 1982/1983 dianggap subsidi rutin meningkat 12,84% dan subsidi pembangunan meningkat 20,0% dari anggaran tahun sebelumnya. Demikian pula pendapatan rutin sendiri meningkat 16,92% dan pendapatan pembangunan sendiri meningkat 10,73% dari anggaran tahun sebelumnya. Selanjutnya untuk tahun 1983/1984 diperkirakan akan terdapat keadaan keuangan dan anggaran penerimaan daerah yang agak lebih baik dari tahun anggaran sebelumnya. Dan diperkirakan untuk tahun 1983/1984 akan terdapat peningkatan bantuan pemerintah pusat yang lebih besar, yaitu subsidi rutin meningkat 18,51% dan subsidi pembangunan 29,69% dibandingkan dengan anggaran tahun sebelumnya. Demikian pula pendapatan daerah sendiri diperkirakan akan meningkat yang lebih besar pula, yaitu pendapatan rutin (asli daerah) meningkat 19,16% dan pendapatan pembangunan sendiri meningkat 15,00% dibandingkan anggaran tahun 1982/1983.

Atas dasar asumsi, perkiraan dan perhitungan yang dikemukakan di atas, maka akan tercapai komposisi sumber keuangan dan pembiayaan pembangunan daerah menurut Tabel 3 berikut ini, dengan catatan di sini tidak termasuk sisa anggaran (rutin dan pembangunan) tahun yang lalu maupun SIAP tahun yang bersangkutan sebagaimana yang dicantumkan dalam Nota Keuangan RAPBD Daerah Tingkat I Sumatera Barat.

Dari Tabel 3 tersebut tampak bahwa Bantuan Pemerintah Pusat selama dua tahun anggaran mendatang akan mencapai jumlah Rp. 99.035,7 juta, sedangkan Pendapatan Daerah sendiri akan berjumlah Rp. 17.731,1 juta, jadi jumlah penerimaan daerah seluruhnya sebesar Rp. 116.766,8 juta. Dengan demikian selama periode 5 tahun Pelita III jumlah realisasi dan perkiraan Bantuan Pemerintah Pusat akan mencapai sebesar Rp. 188.354,7 juta, Pendapatan Daerah sendiri berjumlah Rp. 36.211,8 juta dan jumlah penerimaan APBD daerah seluruhnya sebesar Rp. 244.566,5 juta.

Tabel 3

REALISASI DAN PERKIRAAN SUMBER PEMBANGUNAN DAN KEUANGAN
DAERAH TINGKAT I SUMATERA BARAT 1979/1980 - 1983/1984
(dalam jutaan rupiah, harga berlaku)

Jenis	1979/1980 - 1981/1982	1982/1983	1983/1984	Jumlah	%
1. Bantuan Pemerintah Pusat	89.319,0	44.862,7	54.173,0	188.354,7	83,87
1. Subsidi Rutin	73.985,0	55.862,7	42.500,9	152.348,6	67,84
2. Subsidi Pembangunan	15.334,0	9.000,0	11.672,1	36.006,1	16,03
II. Pendapatan Daerah Sendiri	18.480,7	8.126,9	9.604,2	36.211,8	16,13
1. Pendapatan Rutin	13.560,7	6.203,2	7.392,0	27.155,9	12,09
a. Pajak Daerah	9.517,1	4.643,3	5.709,4	19.869,8	8,85
b. Retribusi Daerah	2.144,1	770,0	838,4	3.752,5	1,67
c. Penerimaan Dinas-dinas	662,3	356,0	460,5	1.478,8	0,66
d. Laba Perusahaan Daerah	558,7	177,9	170,5	907,1	0,40
e. Lain-lain	678,5	256,0	213,2	1.147,7	0,51
2. Pendapatan Pembangunan	4.920,0	1.923,7	2.212,2	9.055,9	4,04
a. Ipeda 10%	283,3	126,0	145,7	555,0	0,25
b. Royalties/Lisensi Fee	2.186,0	634,0	697,5	3.517,5	1,57
c. Land Rent	35,8	50,0	141,0	226,8	0,10
d. Sumbangan Rehabilitasi Cengkeh	1.803,2	839,9	936,7	3.579,8	1,60
e. Lain-lain	611,7	273,8	291,3	1.176,8	0,52
Jumlah	107.799,7	52.989,6	63.777,2	224.566,5	100,00

Catatan: Tahun 1982/1983 angka RAPBD dan tahun 1983/1984 angka perkiraan (proyeksi).

Bila dibandingkan dengan perkiraan dalam Repelita III, maka jumlah realisasi dan perkiraan Bantuan Pemerintah Pusat akan mencapai sebesar 83,87% lebih tinggi di atas perkiraan sebelumnya (Rp. 134.267,5 juta), Pendapatan Daerah sendiri lebih tinggi sebesar 16,13% daripada perkiraan sebelumnya (Rp. 22.137,4 juta) dan jumlah total Penerimaan Daerah seluruhnya akan mencapai sebesar 43,38% di atas perkiraan sebelumnya (Rp. 156.404,9 juta) sebagaimana yang dikemukakan dalam Repelita III Sumatera Barat.

Selanjutnya peranan dan komposisi pos-pos penerimaan dalam realisasi dan perkiraan selama Pelita III dibandingkan dengan yang tercantum dalam Repelita III juga akan mengalami sedikit perubahan dan pergeseran, yaitu Bantuan Pemerintah Pusat dari 85,85% menjadi 83,87%, Pendapatan Daerah sendiri dari 14,15% menjadi 16,13% dari total pemerintah daerah seluruhnya. Jadi sungguhpun peranan atau bagian penerimaan daerah yang bersumber dari Bantuan Pemerintah Pusat tetap mendominasi dalam jumlah total penerimaan daerah, tetapi perimbangannya telah dan akan sedikit bergeser (1,98%) dari Bantuan Pemerintah Pusat ke Pendapatan Daerah sendiri.

Prospek Alokasi Keuangan dan Belanja Pembangunan Daerah Tingkat I

Atas dasar petunjuk dan pedoman bahwa dalam penyusunan APBD Daerah perlu selalu diberlakukan prinsip anggaran berimbang, maka untuk dua tahun anggaran mendatang pendapatan total daerah 1982/1983 dan 1983/1984 akan diseimbangkan dengan pengeluaran total daerah pada tahun anggaran yang bersangkutan. Namun dalam Nota Keuangan RAPBD Daerah Tingkat I Sumatera Barat di dalam penganggarannya itu sudah diperhitungkan sisa lebih anggaran (rutin dan pembangunan) tahun sebelumnya serta sisa anggaran pembangunan yang diperkirakan terjadi tahun yang bersangkutan (dalam bentuk PM), sedangkan dalam analisa di sini tidak termasuk sisa anggaran tersebut. Dengan demikian jumlah pengeluaran tahun 1982/1983 yang dianggarkan (tidak termasuk sisa anggaran) adalah sebesar Rp. 54.419,6 juta dan tahun 1983/1984 diperkirakan sebesar Rp. 63.565,0 juta.

Selanjutnya dengan mengambil angka Nota Keuangan RAPBD yang diajukan untuk tahun 1982/1983, dan dengan mengasumsikan bahwa: (a) jumlah total penerimaan sama dengan jumlah total pengeluaran; dan (b) jumlah total pengeluarannya dialokasikan menurut proporsi yang sama seperti tahun 1982/1983, maka akan diperoleh jumlah realisasi, anggaran, dan perkiraan selama dua tahun anggaran mendatang dan selama lima tahun anggaran Pelita III adalah sebagaimana yang tercantum dalam Tabel 4.

Dari perkiraan menurut Tabel 4 ternyata bahwa jumlah pengeluaran rutin selama dua tahun anggaran mendatang adalah sebesar Rp. 90.765,0 juta, sedangkan pengeluaran pembangunan sebagai hasil dari terciptanya Tabungan Daerah adalah sebesar Rp. 27.219,6 juta. Dengan demikian selama periode lima tahun Pelita III jumlah realisasi dan perkiraan Pengeluaran Rutin mencapai sebanyak Rp. 178.497,2 juta, yaitu 38,19% di atas jumlah yang diperkirakan semula (Rp. 135.445,7 juta), sedangkan Pengeluaran Pembangunan mencapai sebanyak Rp. 45.033,6 juta, jadi 52,29% di atas jumlah yang diperkirakan semula (Rp. 20.959,2 juta) menurut Repelita III.

Jika ditinjau lebih lanjut ternyata bahwa pengeluaran rutin yang dilaksanakan dan diperkirakan selama lima tahun Pelita III adalah 79,85% sedangkan pengeluaran pembangunan sebesar 20,15% dari jumlah total pengeluaran daerah keseluruhannya. Dibandingkan dengan perimbangan perkiraan dalam Repelita III di mana Pengeluaran Rutin 86,60% dan Pengeluaran Pembangunan 13,40%, berarti yang terjadi dan diperkirakan terjadi merupakan suatu kondisi yang relatif lebih baik daripada perkiraan Repelita III, yaitu adanya penggeseran bagian anggaran sebesar 6,75% dari Pengeluaran Rutin ke Pengeluaran Pembangunan.

Tabel 4

PERKIRAAN ALOKASI KEUANGAN DAN BELANJA
DAERAH TINGKAT I SUMATERA BARAT, 1979/1980 - 1983/1984
(dalam jutaan rupiah, harga berlaku)

Jenis	1979/1980 - 1981/1982	1982/1983	1983/1984	Jumlah	%
I. <i>Pengeluaran Rutin</i>	87.732,2	41.864,4	48.900,6	178.497,2	100,00
1. Belanja Pegawai	63.258,1	29.088,0	33.975,5	126.321,6	70,77
2. Belanja Barang	4.760,2	2.801,5	3.273,6	10.835,3	6,07
3. Belanja Pemeliharaan	1.202,4	698,9	813,7	2.715,0	1,52
4. Belanja Perjalanan Dinas	788,9	474,2	553,0	1.816,1	1,02
5. Belanja Lain-lain	2.348,7	1.395,9	1.633,6	5.378,2	3,01
6. Bantuan Rutin Daerah Tingkat I	14.745,7	7.205,9	8.416,0	30.367,6	17,01
7. Pengeluaran Tak Terduga	628,2	200,0	235,2	1.063,4	0,60
II. <i>Pengeluaran Pembangunan</i>	17.814,0	12.555,2	14.466,0	45.033,6	100,00
1. Bidang Ekonomi	9.805,0	6.000,5	7.011,2	22.816,7	50,66
2. Bidang Sosial	2.118,7	1.969,4	2.301,0	6.389,1	14,19
3. Bidang Umum	3.759,8	2.980,2	3.477,0	10.217,0	22,69
4. Subsidi Pembangunan Daerah Tingkat II	2.130,5	1.605,1	1.875,2	5.610,8	12,48
Jumlah Pengeluaran	105.546,2	54.419,6	63.565,0	—	—

Catatan: Tahun 1982/1983 angka RAPBD dan tahun 1983/1984 angka perkiraan (proyeksi).

Selanjutnya mengenai perimbangan jumlah pengeluaran menurut bidang dapat dikemukakan bahwa alokasi anggaran yang direalisasi dan diperkirakan selama periode Pelita III adalah pada Bidang Ekonomi sebesar Rp. 22.816,7 juta yaitu 111,06% di atas yang diperkirakan semula (Rp. 10.810,7 juta), Bidang Sosial sebesar Rp. 6.389,1 juta, yaitu 74,79% di atas yang diperkirakan semula (Rp. 3.655,3 juta), Bidang Umum sebesar Rp. 10.217,0 juta yaitu 125,5% lebih besar daripada perkiraan semula (Rp. 4.520,9 juta) dan subsidi Pembangunan Daerah Tingkat II sebesar Rp. 5.610,8 juta yaitu 184,48% lebih besar daripada perkiraan semula (Rp. 1.972,3 juta) menurut Repelita III. Dan perimbangan alokasi anggaran menurut bidang yang direalisasi dan diperkirakan selama Pelita III ini adalah Bidang Ekonomi 50,66%, Bidang Sosial 14,19%, Bidang Umum 22,69% dan Subsidi Pembangunan Daerah Tingkat II 12,46% dibandingkan dengan yang tercantum dalam perkiraan menurut Repelita III terdapat perbedaan yang agak besar yaitu Bidang Ekonomi 51,58%, Bidang Sosial 17,44%, Bidang Umum 21,57% dan Subsidi Daerah Tingkat II 9,41%. Dengan demikian terdapat penggeseran anggaran sebesar 4,17% dari Bidang Sosial dan Bidang Ekonomi ke arah Bidang Umum dan Subsidi Daerah Tingkat II dari apa yang direalisasi dan diperkirakan terjadi dibanding dengan apa yang dikemukakan dan diperkirakan menurut Repelita III.

KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN MENJELANG AKHIR REPELITA III

Umum

Sumber pembiayaan pembangunan yang nonpemerintah yaitu: sumber pembiayaan tabungan perusahaan dan perorangan melalui perbankan seperti Tabanas, Taska dan tabungan lainnya, sumber pembiayaan perkreditan seperti Kredit Investasi, KIK, KMKP dan lain-lain, sumber pembiayaan penanaman modal swasta seperti melalui PMDN dan PMA serta bantuan luar negeri pada dasarnya ditentukan atau dipengaruhi oleh kebijaksanaan dan tindakan secara sentral dari pemerintah pusat. Hal ini dilakukan dengan melalui berbagai kebijaksanaan negara, yaitu di bidang fiskal, moneter, perkreditan, hubungan ekonomi dan moneter luar negeri, dan sebagainya.

Sedangkan sumber pembiayaan pembangunan pemerintah dapat dikemukakan tiga komponen yang utama, yaitu: (a) Pembiayaan melalui APBN (proyek sektoral Pelita Nasional) untuk melaksanakan pembangunan dalam rangka dekonsentrasi; (b) Pembiayaan melalui APBN yang dialokasikan atau disalurkan ke daerah dalam bentuk Bantuan Inpres yang diperhitungkan ke dalam APBD daerah; dan (c) Pembiayaan melalui APBD daerah untuk melaksanakan pembangunan dalam rangka desentralisasi. Pengaturan dan upaya yang menyangkut sumber keuangan dan pembiayaan pembangunan pemerintah ini dilaksanakan melalui kebijaksanaan keuangan dan anggaran pemerintah, pusat maupun daerah, baik yang diatur secara sentral maupun yang dapat ditetapkan di tingkat daerah.

Kebijaksanaan dan usaha pemerintah pusat ke arah perbaikan, intensifikasi dan penyempurnaan yang menyangkut sumber pembiayaan pembangunan itu selalu dilakukan, baik di masa lalu maupun di masa mendatang. Lebih-lebih lagi dengan kondisi keuangan negara yang tidak secerah tahun-tahun yang lalu sebagai akibat pembekuan harga minyak OPEC, resesi dunia yang berlarut-larut, gejolak ekonomi dan moneter luar negeri, kesemuanya turut berpengaruh terhadap perekonomian dan keuangan negara. Dengan demikian tindakan dan upaya pemerintah pusat yang menyangkut dengan peningkatan program pembangunan dan sumber pembiayaannya diperkirakan akan lebih menonjol dan meningkat lagi, khususnya menjelang akhir Repelita III.

Dalam hubungan dengan hal-hal tersebut di atas, kebijaksanaan dan usaha di tingkat daerah, khususnya oleh pemerintah daerah, adalah melakukan berbagai kebijaksanaan dan usaha yang bersifat menunjang kebijaksanaan dan

usaha pemerintah tingkat pusat. Upaya dalam memperbesar partisipasi dan kontribusi daerah yang sejalan dan terpadu dengan pusat perlu lebih ditingkatkan. Di sini usaha dan tindakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi dalam menunjang pusat sangat perlu ditingkatkan dan disempurnakan. Dengan demikian diharapkan sumber keuangan dan pembiayaan pembangunan akan berjalan lebih intensif dan akan menjadi lebih terhimpun, terarahkan dan terintegrasi secara terpadu dengan sumber pembiayaan dan program pembangunan daerah.

Keadaan Daerah, Sumber Pembiayaan dan Program Pembangunan

Baik dari perkiraan Repelita III Sumatera Barat maupun dalam realisasi dan penganggaran selama Repelita III yang sedang berjalan ini, nyatalah bahwa keuangan dan pembiayaan pembangunan daerah (khususnya Daerah Tingkat I) terutama bersumber dari dana Bantuan Pemerintah Pusat. Sekitar 83-86% dari penerimaan daerah berasal dari Bantuan Pemerintah Pusat dan hanya sekitar 14-17% saja yang bersumber dari daerah sendiri. Ini berarti bahwa pertama-tama untuk masa mendatang, khususnya menjelang akhir Pelita III, diusahakan terus agar pemakaian sumber dana dari pusat itu dilaksanakan dan diatur secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Dengan tetap berlakunya prinsip anggaran berimbang berarti untuk meningkatkan belanja pembangunan perlu dilakukan pada satu pihak peningkatan penerimaan sendiri yang berasal dari daerah sendiri. Dalam hubungan ini usaha peningkatan sumber penerimaan daerah perlu diteruskan, yaitu dengan melaksanakan kebijaksanaan dan upaya intensifikasi pemungutan perpajakan dan penerimaan daerah sendiri.

Di lain pihak prinsip itu juga berarti perlu dilaksanakan penghematan pengeluaran rutin daerah. Dalam hal ini diatur penggunaan dana secara efektif dan efisien dengan melakukan pembatasan dan penghematan belanja rutin. Dengan demikian akan dapat tercipta tabungan pemerintah daerah yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan belanja pembangunan. Kebijaksanaan dan usaha tersebut di atas telah cukup menunjukkan hasilnya selama tiga tahun anggaran Pelita III, yaitu tabungan daerah untuk belanja pembangunan telah meningkat tiap tahun, yaitu dari Rp. 2.985,4 juta (1979/1980) menjadi Rp. 5.145,1 juta (1980/1981) dan Rp. 9.683,5 juta (1981/1982) dengan peningkatan rata-rata 80,10% per tahun. Kebijaksanaan dan usaha ini perlu dilanjutkan terus di masa mendatang khususnya menjelang akhir Pelita III.

Selanjutnya kedudukan program dan proyek pembangunan daerah merupakan penunjang, pelengkap dan bagian integral dari program pembangunan

nasional, sehingga program dan proyek pembangunan daerah bertujuan untuk memperbesar partisipasi dan kontribusi daerah dalam mencapai tujuan pembangunan. Dalam hubungan ini kebijaksanaan dan program kerja pemerintah daerah perlu tetap berpedoman pada garis kebijaksanaan pembangunan nasional, khususnya atas landasan trilogi pembangunan dan delapan jalur pemerataan. Bahkan pedoman kebijaksanaan ini perlu diusahakan dengan lebih nyata lagi tercermin dalam penyusunan program dan proyek pembangunan daerah di masa mendatang, khususnya menjelang akhir Repelita III.

Di samping itu dalam menetapkan pilihan proyek dalam setiap program yang tertuang dalam APBD, agar tetap selalu diperhatikan daya guna dan hasil guna dalam alokasi pemakaian anggaran. Dengan demikian secara bertahap akan dapat diwujudkan peningkatan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan yang semakin merata dan adil serta akan dapat diletakkan landasan yang kuat bagi tahap pembangunan berikutnya.

Pada umumnya dalam batas taraf kemampuan, dana dan daya tersedia, kebijaksanaan dan program yang dikemukakan di atas itu telah cukup menjadi landasan dan dasar kebijaksanaan pembangunan daerah dalam periode tiga tahun anggaran yang lalu, dan selanjutnya khususnya untuk dua tahun mendatang menjelang akhir Pelita III, kebijaksanaan dan langkah-langkah serta program kerja pembangunan tersebut perlu ditingkatkan dan disempurnakan lagi.

Dalam hubungan dengan itu dari segi penerimaan daerah sendiri masih perlu ditingkatkan kebijaksanaan perpajakan daerah secara terpadu dalam menunjang peningkatan investasi, program pembangunan dan produksi/pendapatan regional di satu pihak, dan menunjang usaha pemerataan pendapatan masyarakat dan perluasan kesempatan kerja di lain pihak. Kebijaksanaan dan usaha intensifikasi perpajakan daerah perlu disertai dengan berbagai langkah dan usaha dalam mewujudkan pelayanan yang lebih baik pada wajib pajak, penertiban dan pengawasan terpadu terhadap aparatur keuangan daerah dan peningkatan disiplin perpajakan serta kepatuhan wajib pajak di kalangan masyarakat.

Dari segi pengeluaran daerah, selain kebijaksanaan dan usaha penghematan belanja rutin, maka pengeluaran atau belanja pembangunan perlu dilakukan dengan lebih terarah dan terpadu. Di samping kebijaksanaan dan program kerja sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka perimbangan anggaran pembangunan menurut bidang dan sektor pembangunan ke arah yang lebih menunjang dan mendukung rencana dan program pembangunan secara menyeluruh dan terpadu patut lebih mendapat perhatian lagi. Dalam hubungan ini memang bidang ekonomi khususnya sektor pertanian dan prasarana

mendapat prioritas dalam belanja pembangunan. Tetapi untuk dua tahun anggaran mendatang perlu agak lebih ditempatkan lagi pada proporsi yang lebih wajar sesuai dengan Repelita III, dengan sedikit lebih meningkatkan belanja pembangunan bidang sosial khususnya pembangunan sektor pendidikan dan pembinaan generasi muda.

KESIMPULAN

Sumber keuangan dan pembiayaan pembangunan daerah Sumatera Barat telah berkembang dan meningkat cukup besar selama tiga tahun pertama Pelita III dan dianggarkan serta diperkirakan akan meningkat terus di masa-masa mendatang, khususnya menjelang akhir Pelita III. Dan data realisasi serta penganggaran dari sumber dana dan pembiayaan pembangunan tersebut telah menunjukkan peningkatan yang melebihi dari jumlah yang ditargetkan untuk selama tiga tahun pertama Pelita III. Tendensi ini akan berlangsung terus sehingga pada umumnya, baik segi penerimaan maupun segi pengeluaran, dana yang akan direalisasikan dan dianggarkan adalah cukup besar melebihi dari yang ditargetkan dan diperkirakan dalam perencanaan Repelita III yang disusun sebelumnya.

Mengingat kebutuhan akan peningkatan pembangunan di masa mendatang, maka keperluan akan dana pembiayaan pembangunan yang bersumber dari nonpemerintah maupun dalam bentuk sumber APBN dari pusat meningkat pula. Sehingga sumber-sumber dana pembiayaan pembangunan ini perlu diusahakan dan ditingkatkan di masa mendatang, khususnya menjelang akhir Pelita III. Dalam hubungan ini kebijaksanaan dan usaha pemerintah pusat di bidang fiskal, moneter, perkreditan, dan sebagainya ke arah perbaikan, intensifikasi dan penyempurnaan yang menyangkut dengan sumber pembiayaan tersebut telah dilakukan dan bahkan perlu ditingkatkan di masa mendatang, lebih-lebih mengingat perekonomian dan keuangan negara kita cukup peka terhadap pengaruh ekonomi dan moneter dunia. Dalam hubungan ini pemerintah daerah perlu meletakkan kebijaksanaan dan usaha yang menunjang dan melengkapi kebijaksanaan dan usaha pemerintah tingkat pusat tersebut.

Demikian pula dalam hal keuangan, dan pembiayaan daerah, yang bersumber dari pusat maupun dari daerah sendiri, sebagaimana tercermin dalam APBD daerah, mengingat kebutuhan akan peningkatan pembangunan daerah, perlu dilanjutkan usaha peningkatannya yang berjalan selama ini maupun untuk tahun-tahun mendatang. Dalam hubungan ini kebijaksanaan dan usaha peningkatan besarnya Tabungan Daerah dengan menghemat Belanja Rutin di satu pihak dan meningkatkan Penerimaan Daerah sendiri di lain pihak yang dilakukan selama ini perlu ditingkatkan di masa mendatang, khususnya menjelang akhir Pelita III.

Selanjutnya kebijaksanaan Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat yang memberlakukan prinsip anggaran berimbang, memberlakukan program dan proyek pemerintah daerah sebagai penunjang dan pelengkap program pembangunan nasional, menetapkan pilihan program/proyek dalam alokasi anggaran APBD dengan memperhatikan daya guna dan hasil gunanya, menentukan arah subsidi pada daerah bawahan yang diberikan melalui APBD Daerah Tingkat I yang berjalan selama ini, tetap dipakai untuk masa mendatang khususnya menjelang akhir Pelita III. Bahkan kebijaksanaan dan usaha tersebut perlu lebih dimantapkan dan ditingkatkan di masa mendatang.

Kebijaksanaan dan usaha berupa pengaturan perpajakan daerah secara konsepsional dan terpadu, intensifikasi pemungutan penerimaan keuangan daerah, perbaikan prosedur dan pelayanan pada wajib pajak, pengawasan terpadu terhadap aparaturnya dan administrasi keuangan daerah, peningkatan disiplin perpajakan dan kepatuhan wajib pajak perlu dilanjutkan terus dan bahkan lebih dimantapkan dan ditingkatkan untuk masa mendatang.

Dari segi pengeluaran daerah selain kebijaksanaan penghematan Belanja Rutin, maka Belanja Pembangunan perlu diatur dan dilaksanakan dengan lebih terarah dan terpadu. Sejalan dengan berbagai kebijaksanaan tersebut di atas, maka kebijaksanaan pemberian prioritas serta asas keseimbangan dan keselarasan dalam alokasi pembiayaan pembangunan daerah perlu lebih mendapat perhatian lagi di masa-masa mendatang, khususnya menjelang akhir Pelita III.

SUMBER DATA DAN INFORMASI

1. Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat, *Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga 1979/1980 - 1983/1984* Daerah Tingkat I Sumatera Barat.
2. Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat, *Anggaran Pendapatan dan Belanja Pembangunan Daerah Sumatera Barat* (Tahun 1979/1980, Tahun 1980/1981, Tahun 1981/1982 dan Tahun 1982/1983).
3. Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat, *Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat* pada DPRD Daerah Tingkat I Sumatera Barat (Tahun 1979/1980).
4. Republik Indonesia, *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia pada DPR-Republik Indonesia* (Pelaksanaan Tahun Pertama Repelita III, Pelaksanaan Pembangunan Tahun 1980/1981).
5. Laporan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Barat Tentang *Perkembangan Proyek-proyek Pelita Nasional* (Tahun 1979/1980 dan Tahun 1980/1981).
6. Bappeda Tingkat I Sumatera Barat, *Daftar Lokasi Proyek-proyek Pelita Nasional Tahun 1981/1982 di Sumatera Barat*.
7. Bappeda Tingkat I Sumatera Barat, *Sumatera Barat Dalam Angka* (Tahun 1979 dan Tahun 1980).
8. Bank Indonesia Cabang Padang, *Data Statistik Perbankan di Sumatera Barat*, Triwulan IV, 1981.

DAMPAK-DAMPAK KEGIATAN PENANAMAN MODAL ASING TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI INDONESIA

Engelina PATTIASINA*

PENGANTAR

Dalam rangka memperbaiki situasi ekonomi Indonesia yang dalam dasawarsa 1960-an sangat merosot, Pemerintah Orde Baru mengundang partisipasi modal asing untuk menggalakkan investasi dan dengan demikian juga menaikkan tingkat pertumbuhan.

Seringkali optimisme ini harus dihadapkan dengan kenyataan yang tidak sesuai seperti yang diharapkan, karena alasan masuknya modal asing ke Indonesia, seperti juga di bagian-bagian bumi lainnya, terutama adalah untuk memaksimalkan keuntungan dari modal yang ditanamkan oleh perusahaan-perusahaan itu dan bukan untuk menunjang politik pembangunan negara yang bersangkutan.

Masalah PMA (Penanaman Modal Asing) mau tidak mau harus dikaitkan dengan kepentingan nasional dan tujuan pembangunan nasional, yaitu seperti yang dituangkan dalam Repelita III, adalah merupakan kewajiban negara untuk melaksanakan Program 8 Jalur Pemerataan sebagai salah satu kewajiban dasarnya dan merupakan pelaksanaan keadilan sosial, yang sekaligus merupakan landasan dan tujuan negara kita.

Untuk melihat sejauh mana modal asing telah berperan sebagai salah satu sumber modal di satu pihak, dan partisipasinya dalam program pembangunan di lain pihak, akan dicoba dibahas dalam tulisan ini dampak-dampak penanaman modal asing, baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

*Staf CSIS.

PENGARUH PENANAMAN MODAL ASING TERHADAP EKONOMI DI NEGARA BERKEMBANG: SUATU SKETSA

Sebelum kita menjajaki pengaruh-pengaruh PMA terhadap ekonomi di suatu negara berkembang, akan dibahas di sini definisi PMA dan pembatasannya. "Definisi dari PMA secara teoritis meliputi setiap transfer swasta atas uang, atau barang-barang modal dari satu negara ke negara lainnya, dengan tujuan untuk memanfaatkan kepentingan-kepentingan perusahaan. Dalam pada itu yang dimaksudkan di sini adalah transfer dari investasi perusahaan-perusahaan induk domestik ke anak-anak perusahaannya di luar negeri atau cabang-cabangnya."¹

Dalam tulisan ini akan disorot hanya investasi asing langsung (foreign direct investment) dari negara-negara industri ke negara-negara berkembang. Proses ini sering juga dikatakan sebagai bantuan pembangunan tambahan untuk negara berkembang.²

Sejauh mana kebenaran dari pernyataan di atas, masih merupakan tanda tanya, karena seperti yang telah diuraikan sebelumnya, tujuan-tujuan dari investasi asing tersebut belum tentu searah dengan program pembangunan di negara yang bersangkutan.

Pada Gambar 1 berikut ini diberikan suatu ringkasan mengenai pembagian arus-arus modal dari negara industri ke negara berkembang dengan setiap komponen-komponennya.

Keseluruhan arus modal tadi dapat dibagi dalam modal yang tidak dan yang harus dibayar kembali. Dalam kelompok arus modal yang pertama biasanya mengalir modal dari sektor pemerintah negara industri ke sektor yang sama di negara berkembang, tanpa suatu ekspor modal balasan dari negara tersebut. Sebaliknya dalam kelompok modal yang harus dibayar kembali terdapat suatu arus balik berupa ekspor modal dari negara berkembang, tergantung dari sumber arus modal tersebut, apakah ke sektor pemerintah atau swasta di negara industri.³ Yang pertama tadi meliputi pengertian kredit⁴ dan

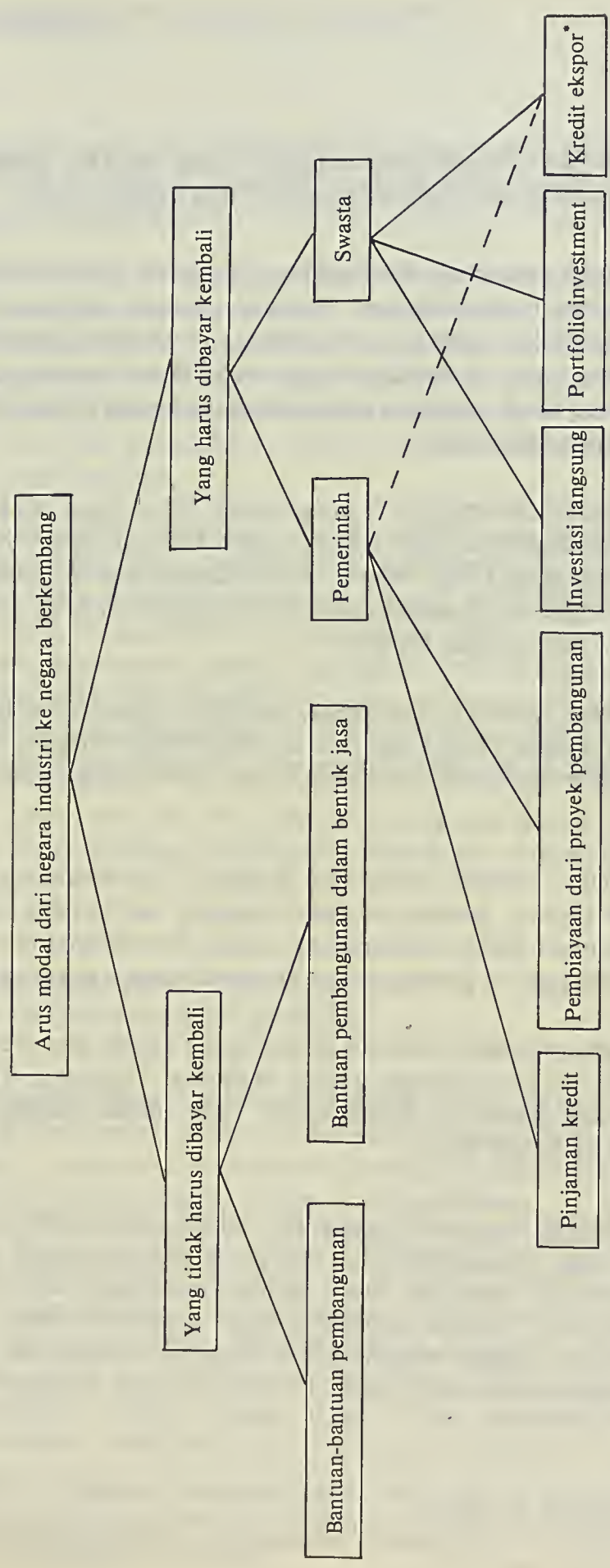
¹Ursula Deitermann, *Wachstums- und Beschaeftigungseffekte von privaten auslaendischen Direktinvestitionen in Entwicklungslaender unter besonderer Beruecksichtigung der US-Direktinvestitionen von 1957 und 1966* (Bochum: 1978), hal. 70.

²Lihat Dieter Kebschull, Karl Fassbender, *Entwicklungspolitik, Eine Einfuehrung* (Opladen: 1975), hal. 211.

³Lihat Leo Rubinstein, *Die Steuerung der Direktinvestitionen im Rahmen einer rationalen Entwicklungspolitik* (Wiesbaden: 1975), hal. 49.

⁴Termasuk kredit ekspor.

PEMBAGIAN ARUS-ARUS MODAL DARI NEGARA INDUSTRI KE NEGARA BERKEMBANG DENGAN SETIAP KOMPONEN-KOMPONENNYA



Sumber: Leo Rubinstein, *Die Steuerung der Direktinvestition im Rahmen einer rationalen Entwicklungspolitik* (Wiesbaden; 1975), hal. 50.

Catatan: *Pemerintah juga merupakan sumber kredit ekspor.

pembiayaan dari proyek-proyek pembangunan, yang terakhir adalah mengenai investasi langsung, "portfolioinvestment" dan kredit ekspor.

Sangat penting bagi pengertian investasi langsung ialah adanya motif kontrol di samping motif keuntungan. Artinya, peran sertanya dalam pembentukan-pembentukan strategi perusahaan di negara berkembang, melalui partisipasinya dalam modal dan manajemen.¹ Besar laba yang didapat oleh investasi langsung tidak tetap dan pada umumnya terjadi dalam beberapa waktu setelah perusahaan berjalan.

Sebaliknya "portfolioinvestment" mempunyai laba, yang waktu dan besarnya telah ditentukan serta motivasinya didasarkan atas besarnya bunga yang diperoleh. Sedangkan kredit ekspor adalah dalam bentuk pembiayaan muka dari arus barang-barang melalui eksportir-eksportir di negara industri (misalnya membeli mesin dengan kredit).

Beberapa golongan ekonom berpendapat bahwa investasi asing langsung merupakan sumber modal yang sangat berarti bagi negara-negara berkembang. Memang negara-negara ini menerima jumlah modal yang besar melalui investasi langsung.

Apabila kita lihat -- sebagai pendekatan pertama -- perbandingan antara besar investasi per kepala, jumlah investasi langsung dan produk nasional bruto (PNB) di beberapa negara berkembang, maka akan terlihat pentingnya peranan investasi asing untuk pembangunan ekonomi negara-negara tersebut.

Perbandingan antara jumlah investasi langsung per kepala dan produk nasional bruto (dalam %) untuk negara-negara Malaysia, Singapura, Panama, Liberia, Jamaika dan Honduras untuk tahun 1976 adalah masing-masing 23,1; 22,8; 102,6; 113,3; dan 20,9.²

Rasio antara kedua komponen yang disebutkan tadi memang belum memberikan gambaran yang sebenarnya mengenai posisi investasi asing di suatu negara, karena di dalamnya belum terlihat pembagian antara modal dalam negeri dan asing. Namun sekedar sebagai gambaran kasar dan indikatif, rasio di atas dapat menunjukkan besarnya penanaman modal terhadap keseluruhan pembentukan produk nasional bruto di negara-negara berkembang.

¹Lihat Leo Rubinstein, *op. cit.*, hal. 49.

²Lihat Dieter Kebschull, Karl Fassbender, *Wirkungen von Privatinvestitionen in Entwicklungsländer* (Hamburg: 1979), hal 26.

Pengaruh dari suatu perusahaan asing akan terlihat lebih jelas dalam peran sertanya pada produk domestik bruto (GDP), pada nilai tambah atau penyerapan tenaga kerja.

Konflik-konflik yang terjadi antara perusahaan asing dan negara-negara berkembang terutama disebabkan oleh perbedaan tujuan dasar mereka. Apabila pengalihan investasi asing tadi ke negara berkembang disebabkan oleh motif-motif keuntungan, maka sebaliknya tujuan utama negara-negara berkembang, di samping keseimbangan neraca pembayaran, perluasan lapangan kerja dan pengalihan "know-how," terletak pada umumnya dalam pertumbuhan ekonomi.

Di satu pihak dikatakan, bahwa PMA antara lain dapat mengisi kekurangan-kekurangan modal dan "know-how" di negara berkembang, mengatasi pengangguran dan mempertinggi produksi dalam negeri, yang dipakai untuk memperbaiki nilai pendapatan nasional yang rendah. Sedang di pihak yang berlawanan sering disebutkan bahwa kegiatan-kegiatan PMA mempunyai efek-efek negatif terhadap pembangunan ekonomi misalnya, bahwa PMA akan memperdalam jurang perbedaan antara miskin dan kaya, memperbesar pengangguran serta mempertajam defisit neraca pembayaran.

Dari kontroversi ini dapat ditarik kesimpulan bahwa masalah kegiatan-kegiatan PMA mempunyai pengaruh yang besar terutama bagi negara berkembang.

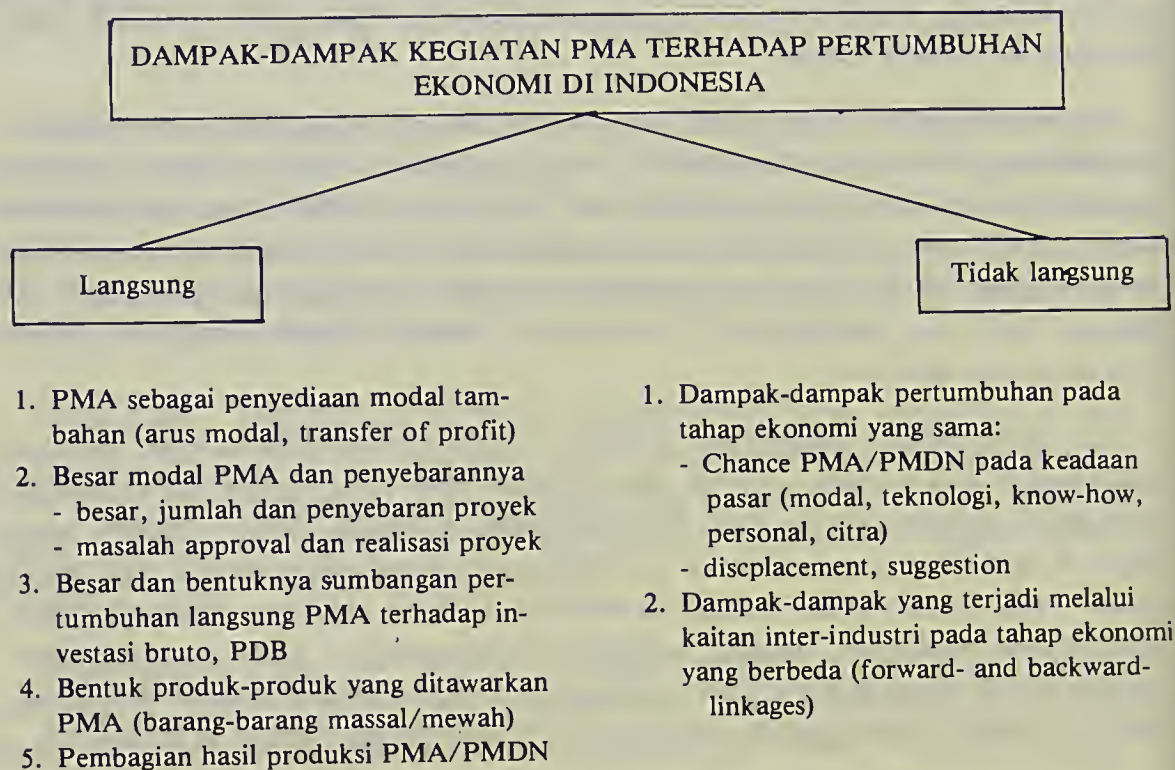
DAMPAK-DAMPAK DARI KEGIATAN PMA TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DI INDONESIA

Penyelidikan mengenai dampak-dampak dari kegiatan PMA terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia ini akan dicoba dibahas secara "empiris-pragmatis," artinya dengan bantuan data-data yang tersedia dan berdasarkan penyelidikan kepustakaan, untuk menggambarkan -- sedapat mungkin -- seluruh dampak-dampak yang relevan. Dalam pada itu akan dibahas perbandingannya dengan situasi ekonomi di masa lampau.

Juga akan dibahas di sini indikator-indikator mana yang dipilih untuk menilai dan mendapatkan dampak-dampak tersebut. Dari uraian tentang perbedaan antara dampak langsung dan dampak tidak langsung akan dibuat suatu kerangka melalui mana dapat dilihat kemungkinan-kemungkinan dampak-dampak PMA yang positif maupun negatif (lihat Gambar 2).

Berkaitan dengan perubahan iklim investasi yang dimulai sejak tahun 1967, maka titik berat dari penyelidikan ini diawali semenjak masa pergantian strategi pembangunan tersebut.

Gambar 2



1. DAMPAK-DAMPAK LANGSUNG KEGIATAN PMA TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI

Dalam menganalisa dampak-dampak langsung PMA terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia, dapat diajukan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- Sejauh mana PMA merupakan sumber penyediaan modal tambahan;
- Besarnya modal PMA dan penyebarannya;
- Besar dan bentuk dari sumbangan terhadap pertumbuhan langsung;
- Pembagian hasil-hasil produksi antara PMA dan investasi nasional.

Penyelidikan sejauh mana PMA merupakan sumber penyediaan modal tambahan digambarkan melalui perbandingan antara "investment income (net)"¹ dan "private capital flows (net)" seperti yang dicantumkan pada Tabel 1.

¹Investment income = laba yang dibagi + laba yang tidak dibagi + bunga; lihat juga T. Bode, T. Mueller-Debus, *Direktinvestitionen in Malaysia, Der Einfluss auf die Wirtschaftliche Entwicklung* (Tuebingen dan Basel: 1978), yang memakai definisi ini untuk penyelidikan yang sama untuk Malaysia.

Tabel 1

ARUS MODAL, INVESTMENT INCOME DAN PENANAMAN MODAL YANG TEREALISASI (dalam juta US\$)

Tahun	1969	1970	1971	1971/72	1972	1972/73	1973	1973/74	1974	1974/75	1975	1975/76	1976	1976/77	1977	1977/78	1978	1978/79	1979	1980 ⁺)
Investment income (arus modal keluar-neto)	116	153	199		384		592		1.201		1.339		1.163		1.635		1.961		2.383	
Investment income dari perusahaan minyak dan gas bumi ¹⁾	105	128	161		285		431		1.003		970		527		812		965		1.257	
Investment income (arus modal keluar-neto) ²⁾												1.268		1.249		1.826		1.925		2.764
Investment income dari perusahaan minyak dan gas bumi ²⁾												838		531		961		910		1.595
Modal swasta jangka panjang (arus modal masuk-neto) ³⁾	32	83	139	186	243	254	278	331	457	575	476	454		287		285		271		217
Volume FDI yang terealisasi ⁴⁾	83	138	218		271		394		634		547		425		259		405			

+¹⁾ Setengah tahun pertama.

* Berlakuk untuk 1967-1969.

Sumber: ¹⁾Termasuk laba yang tidak dibagi. Lihat Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi, Indonesian Financial Statistics*, Vol. XI11, No. 9, (Jakarta: 1980), hal. 126 dan hal. 127; pada neraca pembayaran Indonesia, investment income (net) adalah bagian dari neraca jasa.

²⁾Lihat Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Pembukuan 1979/1980* (Jakarta: 1980), hal. 92 dan seterusnya; investment income seperti 1); arus modal bersih adalah bagian dari neraca lalu lintas modal.

³⁾Lihat United Nations, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific* (1976), hal. 174.

⁴⁾Lihat Bank Indonesia, *Laporan Tahunan Pembukuan 1979/1980* (Jakarta: 1980), hal. 114; lihat D.W. Carr, *Foreign Investment and Development in the Southwest Pacific with Special Reference to Australia and Indonesia* (New York/London/Sydney/Toronto 1978), hal. 120.

Pengaliran keluar dari bunga, dividen dan laba modal lainnya dapat dilihat dari komponen investment income (net) pada neraca pembayaran Indonesia, sedangkan arus masuk modal bersih dapat dilihat dari komponen direct investment (net).

Perbandingan yang diberikan oleh Tabel 1 menunjukkan bahwa arus modal yang mengalir keluar adalah lebih besar dari yang masuk dan jumlah laba yang ditransfer keluar sebagian besar terdapat pada sektor minyak. Karena kurangnya data-data untuk membuat perbandingan antara keuntungan yang ditransfer keluar dan yang ditanam kembali (reinvestasi), begitu pula mengenai luas penyusutan modal PMA, maka tidak dapat kita ketahui secara pasti besarnya sumbangan PMA yang sebenarnya terhadap pembentukan modal secara keseluruhan.¹

Tabel 2

PERKEMBANGAN SELURUH INVESTASI ASING (APPROVAL) DAN
SELURUH INVESTASI SWASTA (APPROVAL) DARI TAHUN 1968-1979
(dalam jutaan US\$)

Tahun	Penanaman Modal Asing		Seluruh Penanaman Modal Swasta		Bagian dari jumlah nilai investasi asing terhadap seluruh penanaman modal
	Jumlah proyek	Jumlah nilai Investasi	Jumlah proyek	Jumlah nilai Investasi	
1968	71	245,1	74	247,6	99%
1969	87	742,7	282	911,2	81,5%
1970	163	265,8	514	848,9	31,3%
1971	113	376,1	595	881,2	42,7%
1972	94	497,8	482	1.020,6	48,8%
1973	133	502,6	763	1.966,3	25,6%
1974	92	1.050,1	351	1.604,9	65,4%
1975	43*	1.746,2*	210	2.312,6	75,5%
1976	-	455,5		1.151,5	39,6%
1977	86*	656,4		2.019,4	32,5%
1978		470,6	838*	1.672,6	28,1%
1979		1.714,0		2.804	61,1%
Keseluruhan	782	8.722,9*	4.109	17.440,8*	50,0%

*Angka-angka ini adalah hasil dari penyatuan beberapa sumber data, yang harus diinterpretasikan secara hati-hati.

Sumber: Bank Indonesia, *Laporan Tahun Pembukuan 1979/1980* (Jakarta: 1980), hal 110 dan hal. 112; V. Bethke, *Die Aktivitaet Multinationaler Konzerne und Das Beschaeftigungsproblem in Indonesien*, Diss. (Hamburg: 1978), hal. 82; serta perhitungan-perhitungan sendiri. Jumlah penanaman modal dalam negeri pada tahun 1976-1979 dikonversikan dari Rupiah terhadap US-Dollar (nilai tukar 1976: 1 US-Dollar = 421 Rupiah; 1977: 1 US-Dollar = 421 Rupiah; 1978: 1 US-Dollar = 633,8 Rupiah; 1979: 1 US-Dollar = 632,12 Rupiah); lihat juga Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi, Indonesian Financial Statistics*, Vol. XIII, No. 9 (Jakarta: 1980), hal. 103.

¹Sumbangan terhadap pembentukan modal = arus masuk modal bersih + penyusutan modal + laba reinvestasi - laba yang ditransfer keluar; lihat juga J.V. Bethke, G. Koopmann, *Multinationale Unternehmen und Entwicklungslaender -Interessenkonflikte und Verhandlungsposition-* (Hamburg; 1975), hal. 85.

Penanaman modal di Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat pesat; dari tahun 1968 sampai 1979 tercatat 4.109 proyek dengan nilai US\$ 17.440,8 juta yang telah disetujui pemerintah, 19% dari banyaknya proyek tersebut dan 50% dari keseluruhan nilai proyek tersebut adalah investasi asing (lihat Tabel 2).

Apabila kita tinjau dari beberapa angka yang tersedia, sekedar untuk memperoleh gambaran mengenai penanaman modal asing yang telah terlaksana atau direalisasikan, maka rasio realisasi PMA untuk kurun waktu 1970-1979 ialah sekitar 46,7%; secara sektoral berkisar antara 29,2% (pertambangan) dan 66,3% (konstruksi) (lihat Tabel 3 dan 4).¹

Menilik aspek penyebarannya, maka penanaman modal asing terkonsentrasi di Jakarta dan Jawa Barat. Volume terbesar secara sektoral ialah pada sektor perindustrian serta nilai penanaman modal terbesar menurut negara asal masih dipegang oleh Jepang.²

Besar dan bentuk dari sumbangan PMA terhadap pertumbuhan langsung akan diselidiki melalui indikator-indikator ekonomi, investasi bruto dan produk domestik bruto. Angka investasi bruto yang tinggi berarti suatu pertumbuhan kapasitas produksi yang relatif besar, yang merupakan landasan untuk tingkat pertumbuhan tinggi dari produksi domestik bruto (PDB) di masa datang. Rasio investasi³ di Indonesia menunjukkan pertumbuhan mulai dari 11,7% pada tahun 1969 menjadi 22,6% pada tahun 1979, artinya hampir mengalami kenaikan sebanyak dua kali lipat (lihat Tabel 5). Investasi bruto secara riil (dengan indeks harga tahun 1973) mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 14,76% setiap tahunnya, diukur dalam kurun waktu 1971-1978.⁴

Dengan demikian lebih banyak bagian dari produk domestik bruto yang dipergunakan untuk pembentukan modal produktif, yang secara kumulatif akan memperbesar potensi pertumbuhan. Untuk itu investasi asing -seperti yang digambarkan pada Tabel 6- banyak memberikan sumbangan yang berar-

¹Yang dimaksud dengan rasio realisasi adalah perbandingan antara volume PMA yang direalisasi dan volume PMA yang disetujui (approved).

²Lihat Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi - Keuangan Indonesia, Indonesian Financial Statistics*, Vol. XV, No. 1 (Jakarta: 1982), hal. 144; lihat juga Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), *Laporan Perkembangan Penanaman Modal* (Jakarta: 1979), hal. 10.

³Rasio investasi = investasi bruto/produk domestik bruto; lihat juga Alfred Stobbe, *Volkswirtschaftliches Rechnungswesen* (Cetakan ke-3; Berlin/Heidelberg/New York: 1972), hal. 322.

⁴1971: Rp. 866,9 milyar; 1978: Rp. 2.272,2 milyar, artinya dalam 7 tahun pertumbuhan rata-rata sebanyak 14,76% setiap tahunnya; lihat Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia, Statistical Pocket Book Indonesia 1976* (Jakarta: 1977), hal. 353.

Tabel 3

RASIO REALISASI DARI PENANAMAN MODAL ASING PADA TAHUN 1970-1979

Tahun	Rasio Realisasi
	$\frac{\text{Volume PMA yang Direalisasi}}{\text{Volume PMA yang Disetujui}}$
1970	51,9%
1971	58,0%
1972	54,4%
1973	78,4%
1974	60,4%
1975	31,3%
1976	93,5%
1977	39,5%
1978	86,1%
1979	18,6%
1970-1979	46,7%*

*Rasio realisasi rata-rata 46,7% ini didapatkan dari hasil pembagian antara jumlah seluruh volume PMA yang direalisasi dan jumlah seluruh volume investasi swasta yang diijinkan (3.611 juta US\$ dan 7.735 juta US\$).

Sumber: Tabel 1 dan 2.

Tabel 4

RASIO REALISASI PENANAMAN MODAL ASING SECARA SEKTORAL (1967-1979)

Sektor	Volume Realisasi (dalam juta US\$) I	Volume Approval (dalam juta US\$) II	Rasio Realisasi III = I/II
Pertanian, kehutanan, perikanan	478,3	892,4	53,6%
Pertambangan	424,1	1.452,2	29,2%
Perindustrian	2.371,8	5.567,2	42,6%
Konstruksi	50,9	76,8	66,3%
Perdagangan dan Hotel	107,5	182,6	58,9%
Pengangkutan dan komuni- kasi	44,9	98,3	45,7%
Jasa perdagangan dan perorangan	101,2	308,5	32,8%
Jumlah	3.693,3	8.578,0	43,1%

Sumber: Bank Indonesia, *Laporan Tahun Pembukuan 1979/1980* (Jakarta: 1980), hal. 112 dan 114 serta perhitungan sendiri.

Tabel 5

PERKEMBANGAN DARI INVESTASI BRUTO, INVESTASI NETO, PENYUSUTAN MODAL, PRODUK DOMESTIK BRUTO DAN RASIO INVESTASI DARI TAHUN 1960-1979 DI INDONESIA
(nilai menurut harga yang berlaku dan dalam milyar Rupiah)

Tahun	Investasi Bruto	Penyusutan Modal	Investasi Neto	Produk Domestik Bruto	Rasio Investasi
	I	II	III = I-II	IV	V = I/IV
1960	31	23	8	390	7,9%
1969	317	176	141	2.718	11,7%
1970	455	219	236	3.340	13,6%
1971	580	239	341	3.672	15,8%
1972	857	297	560	4.564	18,8%
1973	1.208	439	769	6.753	17,9%
1974	1.797	696	1.101	10.708	16,8%
1975	2.572	822	1.750	12.643	20,3%
1976	3.205	1.006	2.199	15.467	20,7%
1977	3.826	1.236	2.590	19.011	20,1%
1978	4.670	1.428	3.242	21.967	21,3%
1979	6.918	1.993	4.925	30.661	22,6%

Sumber: Bank Indonesia, *Laporan Tahun Pembukuan 1979/1980* (Jakarta: 1980), hal. 106, hal. 107; Biro Pusat Statistik, *Statistical Pocket Book of Indonesia 1978/1979* (Jakarta: 1979), hal. 495; Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia, Statistical Pocket Book of Indonesia 1976* (Jakarta: 1977), hal. 352; Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia, Statistical Pocket Book of Indonesia 1974/1975* (Jakarta: 1976), hal. 510, serta perhitungan-perhitungan sendiri.

ti; yaitu pada periode 1968-1972 sebanyak 25% dan pada kurun waktu 1973-1979 sekitar 6% (lihat Tabel 6).¹

Apabila kita melihat bagian PMA yang direalisasi terhadap investasi bruto, maka akan timbul pertanyaan berapa besar sebenarnya pertumbuhan tersebut yang langsung diakibatkan oleh PMA. Pertanyaan yang demikian, dapat dijawab melalui perbandingan antara perubahan-perubahan nilai produksi neto dari perusahaan-perusahaan asing dan perkembangan dari produk domestik bruto. Berhubung data-data untuk penyelidikan tersebut belum lengkap, maka untuk sementara metode ini tidak dapat dipergunakan untuk penyelidikan di sini.

Sebagai tambahan untuk penilaian pertumbuhan ekonomi melalui indikator-indikator ekonomi seperti PNB atau PDB, juga perlu dipelajari bentuk-bentuk produk yang ditawarkan oleh perusahaan-perusahaan asing tersebut. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa pertama, karena penilaian melalui PNB, PDB atau indikator ekonomi lainnya itu sangat bersifat kuan-

¹Angka-angka untuk tahun 1968-1972 dan untuk tahun 1973-1979 tidak termasuk investasi di bidang perbankan dan perminyakan.

PEMBAGIAN DARI INVESTASI BRUTO DALAM PERIODE 1968-1979
(nilai menurut harga yang berlaku dan dalam milyar Rupiah)

Tahun	Jumlah I = II + III	Penanaman Modal Swasta Dalam Negeri II	Asing III	Investasi Pemerintah IV	Perusahaan Pemerintah V	Lainnya (Bank, asuransi dan sektor minyak) VI	Investasi Bruto VII = I + IV + V + VI	Bagian FDI terhadap Investasi Bruto dalam % VIII = III/VII
1968 ¹	42,6	6,8	35,8 ⁴	21,9	5,3	114,8	184,6	19
1969 ¹	99,8	10,9	88,9 ⁴	83,4	25,3	108,8	317,3	28
1970 ¹	192,1	57	135,1 ⁴	139,5	40	85,1	456,7	30
1971 ¹	264,1	79	185,1 ⁴	173,4 (169) ³	48,1	94,4	580	32
1972 ¹	311,8	182,4	129,4 ⁴	283,4 (191) ³	51,8	107,8	754,8	17
1973 ⁴}	...	...	} 112 ^{2*}	298 ³	...	...	1.208 ²	} 4*
1974 ⁴	...	...		451 ³	...	...	1.797 ²	
1975 ⁴	...	...	230 ²	962 ³	...	...	2.572 ²	9
1976 ⁴	...	...	179 ²	1.398 ³	...	...	3.205 ²	6
1977 ⁴	...	...	109 ²	2.054 ³	...	...	3.826 ²	3
1978 ⁴	...	...	257 ²	2.157 ³	...	...	4.670 ²	6
1979 ⁴	...	...	201 ²	2.556 ³	...	...	6.918 ²	3

Sumber: ¹Dieter Bucher, *Binnenmarkt- und Aussenwirtschaftsorientierung im Entwicklungsprozess -Grundlagen einer kuenftigen Entwicklung Strategie Indonesiens* (Tuebingen: 1976), hal. 114.

²Konversi kolom III dari US-Dollar terhadap Rupiah, menurut nilai tukar yang berlaku; lihat Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi, Indonesian Financial Statistics*, Vol. XIII, No. 9 (Jakarta: 1980), hal. 103.

³Biro Pusat Statistik, *Statistical Pocket Book of Indonesia 1974/1975* (Jakarta: 1976), hal. 132; Biro Pusat Statistik, *Statistical Pocket Book of Indonesia 1978/1979* (Jakarta: 1979), hal 432.

⁴Tidak termasuk investasi di sektor perbankan dan minyak bumi

* Interpretasi secara hati-hati akibat dari perubahan-perubahan perhitungan.

titatif, dan tidak dapat mengukur kemakmuran rakyat secara merata; kedua karena informasi mengenai bentuk-bentuk produk PMA akan diperlukan juga dalam perbandingan pertumbuhan versus pemerataan di belakang nanti.

Dari pembagian PMA secara sektoral dapat ditarik kesimpulan, bahwa titik berat dari investasi asing ialah di bidang perindustrian tekstil, barang-barang logam dan kimia.¹

Bentuk dari penawaran produk-produk PMA ini dapat diklasifikasikan dalam dua kelompok barang. Yang pertama terdiri dari produk-produk, yang pemasarannya ditujukan kepada kebutuhan rakyat banyak (barang-barang massal), yang kedua ialah barang-barang konsumen yang mempunyai harga pasar tinggi, yang hanya dapat dikonsumsi oleh sekelompok kecil masyarakat dengan daya beli tinggi. Sebenarnya produk-produk PMA tadi tidak dapat dikelompokkan begitu saja, tetapi pengelompokan ini dibuat sekedar untuk melihat perbedaan bentuk penawaran barang-barang dari perusahaan asing di Indonesia.

Produk-produk PMA di bidang perindustrian tekstil, makanan dan obat-obatan pada umumnya ditujukan kepada kebutuhan rakyat banyak. Penawaran barang-barang industri kimia, seperti kosmetik dan obat-obatan sebagian besar -- antara lain sebagai akibat dari pembelian hak paten dan lisensi yang tinggi dari perusahaan induk serta disebabkan juga dari bentuk pasar di bidang ini yang bersifat oligopoli, kadang-kadang lebih tepat disebut monopoli -- dijual dengan harga pasar yang tinggi. Hasil-hasil produksi kimia lainnya, seperti pupuk dan cat, pada umumnya adalah barang-barang antara industri (intermediate goods).

Industri perakitan kendaraan bermotor beroda empat seperti Mercedes, Volvo, Toyota, Honda, Mitsubishi, Datsun serta lainnya telah memproduksi sebanyak 170.100 buah untuk tahun 1980/1981² dan juga dijual dengan harga pasar yang relatif tinggi dibandingkan dengan pendapatan rakyat. Ini berlaku juga untuk televisi berwarna, yang telah diproduksi sebanyak 98.700 buah dalam tahun 1980/1981.³

Nilai-nilai penjualan yang tinggi ini jelas mempunyai pengaruh terhadap pertumbuhan produk nasional bruto.

Pembagian hasil produksi sangat dipengaruhi oleh peraturan-peraturan penanaman modal di negara yang bersangkutan. Misalnya pembagian hasil minyak (production-sharing) dari 65%-35% menjadi 85%-15% untuk keuntungan Pemerintah Indonesia pada tahun 1975, mengakibatkan kenaikan pe-

¹Lihat Bank Indonesia, *Report for the Financial Year 1980/1981* (Jakarta: 1981), hal. 95.

²*Ibid.*,

³*Ibid.*

nerimaan kas negara sebanyak US\$ 640 juta setiap tahunnya.¹ Jumlah ini menunjukkan bagaimana pentingnya peranan sektor minyak, dengan begitu juga pembagian hasil produksi antara PMA dan Indonesia. Setengah sampai 2/3 dari investment income PMA berasal dari bidang ini. Dibandingkan dengan sektor minyak, maka investment income PMA lainnya relatif lebih kecil. pertumbuhannya dari US\$ 25 juta tahun 1970 menjadi US\$ 200 juta tahun 1974 meningkat sampai US\$ 592 juta pada tahun 1980 (lihat Tabel 1). Artinya, dalam dekade tahun 1970-an pertumbuhannya mencapai sekitar US\$ ½ milyar. Volume PMA yang terealisasi pada tahun 1967-1979 ialah sekitar US\$ 3.693 juta (lihat Tabel 4). Penerimaan kas negara dari pajak-pajak perusahaan di sektor nonminyak mengalami kenaikan dari kira-kira US\$ 80 juta 1972/1973 menjadi sekitar US\$ 470 juta pada periode tahun 1973/1980.² Apabila kita perkirakan bahwa sekitar setengah dari modal swasta berada di tangan asing, maka hampir setengah dari penerimaan pajak tersebut berasal dari PMA (lihat Tabel 2). Pajak-pajak tidak langsung yang diterima dari PMA lebih sukar lagi ditinjau; jumlah keseluruhannya untuk tahun 1979/1980 ialah sekitar US\$ 1 milyar.³

Faktor upah pekerja Indonesia di perusahaan asing akan ditinjau dari upah rata-rata dan jumlah pekerja. Upah pekerja tidak trampil pada tahun 1981/1982 ialah sekitar Rp. 2.000,00, yang trampil sekitar Rp. 3.500,00 per hari, ini berarti kira-kira US\$ 1.168 sampai US\$ 2.044 setahunnya.⁴ Jumlah pekerja di perusahaan asing sampai akhir tahun 1979 adalah sekitar 200.000 (lihat Tabel 7). Jadi jumlah upah rata-ratanya ialah sekitar US\$ 408 juta.⁵ Dengan meninjau perbedaan upah antara pekerja asing dan Indonesia, mungkin jumlah tersebut masih lebih kecil dari pendapatan 13.000 pekerja asing yang ada di PMA.

Perlu juga dipikirkan dalam persoalan pembagian hasil ini masalah "transfer pricing" yang sulit dikontrol oleh pemerintah kita. Faktor ini juga merupakan salah satu penyebab distorsi harga pasar, karena PMA mempunyai wewenang untuk menentukan harga barang-barang dasar yang diimpor, atau dijual kepada perusahaan-perusahaan induk di luar negeri. Hal ini juga menyebabkan pergeseran potensi keuntungan secara tidak langsung.

¹Lihat D.W. Carr, *Foreign Investment and Development in the Southwest Pacific with Special Reference to Australia and Indonesia* (New York/London/Sydney/Toronto: 1978), hal. 132 dan seterusnya.

²Lihat Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi, Indonesian Financial Statistics*, Vol. XIII, No. 9 (Jakarta 1980), hal. 90/91, setelah dikonversi terhadap nilai tukar uang yang berlaku.

³*Ibid.*

⁴Angka-angka ini didapatkan dari beberapa perusahaan asing yang ada di Jakarta, US\$ 1 = Rp. 625,00 (1982).

⁵Ini didapatkan dari perkalian jumlah pekerja Indonesia di perusahaan asing sebanyak 200.000 dan jumlah upah rata-rata US\$ 2.044.

Tabel 7

LAPANGAN KERJA PADA PROYEK-PROYEK ASING YANG TELAH DIREALISASI
SAMPAI AKHIR TAHUN 1979

Sektor	Jumlah Pekerja Indonesia	Jumlah Pekerja Asing	Jumlah Seluruh Pekerja
Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	101.500	9.700	111.200
Pertambangan	3.300	850	5.130
Perindustrian	55.900	1.250	57.150
Hotel/Turistik	5.000	130	5.130
Jasa/Konstruksi, dan lainnya	21.500	970	22.740
Jumlah	187.200	12.900	200.100

Sumber: Tabel 2 dan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Laporan Perkembangan Penanaman Modal (Jakarta, 1979), hal. 13.

2. DAMPAK-DAMPAK TIDAK LANGSUNG PMA TERHADAP PER-
TUMBUHAN EKONOMI

Dalam penyelidikan untuk dampak-dampak tidak langsung ini, akan di-
coba untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan sebagai ber-
ikut:

- Efek-efek persaingan apa yang timbul pada tahap ekonomi yang sama?
(displacement, suggestion);
- Kaitan-kaitan apa yang terjadi antara PMA dan perusahaan domestik pada
tahap ekonomi yang berlainan? (forward- and backward-linkages).

Untuk pertanyaan pertama, akan ditinjau perbandingan kesempatan
(chance) antara PMA dan perusahaan-perusahaan dalam negeri pada situasi
pasar, diukur dari bermacam-macam faktor kekuatan, yaitu:

- kekuatan modal, besar perusahaan;
- teknologi, know-how;
- personal;
- citra.

Perbandingan besarnya perusahaan dan teknologi yang dipakai -- di ukur
dari nilai investasi rata-rata per proyek serta dari biaya investasi per pekerja
-- untuk PMA dan PMDN dapat dilihat dari Tabel 8 dan 9. Data-data tersebut
menunjukkan, bahwa proyek-proyek PMA lebih besar, selain itu intensitas
modalnya juga lebih tinggi. Juga dari biaya investasi per pekerja dapat dilihat
tendensi ini; misalnya di sektor pertambangan sebanyak 17 kali lebih besar
dari perusahaan dalam negeri, di sektor perindustrian 4,7 kali lipat.

Tabel 8

**NILAI INVESTASI RATA-RATA DARI PROYEK-PROYEK ASING (1967-1979) DAN
PROYEK-PROYEK DALAM NEGERI (1968-1979) (APPROVAL) SECARA SEKTORAL**
(dalam jutaan US\$)

Sektor	Nilai Investasi Rata-rata	
	Proyek-proyek Asing	Proyek-proyek Indonesia
Pertanian/Perikanan	3,7	4,1
Kehutanan	7,8	2,1
Pertambangan	132,0	10,9
Perindustrian	11,9	2,4
- Tekstil	17,1	3,0
- Kimia	6,4	2,4
- Lainnya	13,3	2,2
Konstruksi	1,2	5,9
Hotel dan Turistik	15,5	2,1
Lainnya	5,6	3,4
Keseluruhan	11,0	2,6

Sumber: Bank Indonesia, *Laporan Tahun Pembukuan* (Jakarta: 1980), hal. 110 dan hal 112.

Tabel 9

**INVESTASI RATA-RATA PER TEMPAT KERJA PADA PERUSAHAAN ASING (1967-1979)
DAN PADA PERUSAHAAN INDONESIA (1968-1979) SECARA SEKTORAL**
(dalam jutaan US\$)

Sektor	Ongkos Investasi Per Tempat Kerja	
	Proyek-proyek Asing	Proyek-proyek dalam negeri
Pertanian dan Perikanan	3.130	1.300
Kehutanan	5.290	6.660
Pertambangan	102.800	6.080
Perindustrian	40.980	9.220
- Tekstil	-	8.180
- Kimia	-	13.570
- Lainnya	-	8.890
Hotel dan Turistik	19.500	4.813
Lainnya	20.200	13.770
Keseluruhan	20.500	6.180

Sumber: Bank Indonesia, *Laporan Tahun Pembukuan* (Jakarta: 1980), Hal. 110 dan hal. 112, serta perhitungan sendiri.

Meninjau faktor keuangan, maka perusahaan dalam negeri yang beorientasi kepada pasar modal dalam negeri (50-70% adalah modal pinjaman), lebih cepat terpengaruh oleh fluktuasi suku bunga. Misalnya, suku bunga untuk pinjaman bank yang tinggi pada pertengahan tahun 1970-an, merupakan salah satu faktor penyebab menurunnya volume investasi dalam negeri pada saat itu. Hal tersebut tidak begitu dirasakan oleh PMA, yang pada umumnya mendapat tunjangan pembiayaan internasional dari perusahaan-perusahaan induknya yang bermodal kuat.

Selain itu PMA mempunyai sistem organisasi dan manajemen yang lebih baik, yang mereka peroleh dari pengalaman-pengalaman perusahaan induk. Juga produk-produk mereka pada umumnya mempunyai citra yang baik sekali di negara-negara berkembang.

Mengingat faktor-faktor di atas, maka dapat kita tarik kesimpulan bahwa PMA mempunyai daya saing yang lebih besar dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan dalam negeri.

Dampak-dampak persaingan tersebut sangat terasa antara lain di sektor perindustrian tekstil. Sebagai contoh, kita ambil persaingan PMDN dengan perusahaan-perusahaan tekstil Jepang, yang mempunyai "market-share" sebanyak 75% di Indonesia. Proyek-proyek Jepang ini pada umumnya dijalankan bersama-sama kelompok "perusahaan dagang" Jepang (Sogo Shosha), partner Jepang yang berpengalaman dan partner Indonesia. Yang terakhir disebutkan tadi biasanya adalah pengusaha-pengusaha Indonesia yang terdesak, diakibatkan oleh "market-share" yang tinggi dari perusahaan-perusahaan asing tersebut. Sangat terasa dampak-dampak ini pada industri-industri tekstil kecil dan industri kerajinan tangan batik, yang hanya dapat bertahan terhadap saingan-saingan tadi melalui gabungan-gabungan perusahaan-perusahaan mereka. Persaingan ini tidak saja terasa dalam pasar dalam negeri tetapi juga untuk pasar ekspor.

Masalah-masalah kaitan-kaitan (linkages) yang terjadi antara PMA dan perusahaan dalam negeri pada tahap-tahap ekonomi yang berlainan, dapat dilihat dari macam dan besar intensitas kaitan tersebut.

Di sektor primer, di mana PMA mempunyai peranan yang dominan, seperti dalam bidang minyak bumi, pertambangan lainnya dan kehutanan, barang-barang modal yang diperlukan untuk industri biasanya diimpor dan output-nya diekspor. "Linkage-effect"-nya di sektor ini sangat kecil.

Memang dalam beberapa hal ada perbaikan-perbaikan infrastruktur: jalan, listrik, pengairan, kota dan lain-lain. Tetapi penggunaan fasilitas ini

biasanya sebagian besar dinikmati oleh anggota-anggota keluarga perusahaan yang bersangkutan.

Di sektor sekunder, "linkage-effect"-nya lebih terasa, disebabkan oleh orientasi dari perusahaan-perusahaan tadi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pasar dalam negeri. Misalnya di sektor industri otomotif terasa adanya kaitan ke depan (karoseri kendaraan bermotor dan perlengkapannya, aki, batu baterai, ban dan lain-lain) dan kaitan ke belakang yang cukup tinggi (bengkel, reparasi kecil lainnya). Tetapi efek ini tidak terasa pada industri obat-obatan dan makanan (misalnya industri susu), yang barang-barang dasarnya sebagian besar masih diimpor. Alasan-alasan yang dikemukakan oleh wakil-wakil PMA di Indonesia menyangkut hal kurangnya penggunaan bahan baku lokal adalah disebabkan dari keterbatasannya pasar dan kualitas untuk barang-barang tersebut dan tingginya ongkos produksi per buah. Hal ini mungkin ada benarnya, tetapi juga terletak pada politik dari perusahaan-perusahaan asing, yang lebih condong untuk menempatkan hanya tingkat produksi akhirnya ke Indonesia.

PENUTUP: PERTUMBUHAN VERSUS PEMERATAAN

Dalam usaha untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sering kali kita dihadapkan pada pertimbangan, bagaimana menentukan bentuk dan arah pembangunan, sehingga hasilnya dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Apabila kita tinjau dari situasi ekonomi Indonesia yang bersifat dualistis, artinya di satu pihak terdapat suatu "market economy", yang pada umumnya berpusat di kota-kota, dan di lain pihak merupakan "subsistence economy", seperti biasanya dijumpai di pedesaan, maka akan timbul pertanyaan, sejauh mana investasi asing sebagai sumber modal dapat berperan dalam menanggulangi masalah ini.

Dari data-data yang telah diberikan tadi, dapat dilihat bahwa titik berat dari penanaman modal asing ialah di sektor perindustrian dan terkonsentrasi di Jakarta dan Jawa Barat. Secara kuantitatif memang modal asing memberikan sumbangan yang besar untuk pertumbuhan ekonomi kita, dengan demikian juga pembentukan modal.¹

Namun mengingat bahwa 2/3 dari penduduk Indonesia masih hidup di pedesaan dengan mata pencaharian bidang pertanian, serta rendahnya volume

¹Lihat hal. 889 dan seterusnya.

penanaman modal asing di sektor ini, maka timbul konflik dalam usaha meratakan pertumbuhan ekonomi, dan dengan begitu juga dalam memperbaiki paritas pendapatan.

Bentuk-bentuk pemerataan ini tidak saja ditinjau melalui penyelidikan secara sektoral, tetapi juga dalam pembagian hasil produksi antara perusahaan-perusahaan asing dan Indonesia. Terutama dalam sektor pertambangan minyak bumi -seperti yang telah diuraikan tadi- PMA cenderung untuk mentransfer sebagian besar keuntungannya ke luar. Apabila kita tinjau masalah upah pekerja Indonesia di perusahaan asing, transfer keuntungan di sektor minyak bumi dan volume realisasi penanaman modalnya yang relatif lebih rendah dibandingkan arus modal ke luarnya (investment income), timbul pertanyaan, berapa besar bagian yang sesungguhnya kita dapatkan dari keseluruhan hasil kerja sama ini.

Seperti yang telah diuraikan di muka tadi, tujuan perusahaan-perusahaan asing menanamkan modalnya di Indonesia, terutama adalah untuk memaksimalkan keuntungan-keuntungannya. Salah satu efeknya dapat dirasakan melalui penjualan barang dengan harga pasar tinggi (mobil, televisi berwarna, obat-obatan, kosmetik dan lain-lain), yang tidak terjangkau oleh sebagian besar rakyat.

Tulisan ini bukan bermaksud untuk memomokkan penanaman modal asing di Indonesia. Walaupun demikian, studi ini bisa menyajikan beberapa pemikiran mengenai masalah-masalah investasi asing langsung, seperti bentuk penanaman modalnya, volume dan penyebarannya dan juga faktor-faktor kekuatan PMA, yang memungkinkan mereka membentuk pasar monopoli. Di sini perlu adanya peranserta pemerintah dalam menentukan sikap terhadap investasi asing, artinya, bagaimana kita dapat menyaring sari-sari keuntungan dari penanaman modal asing tadi seoptimal mungkin, tanpa mempertajam jurang perbedaan antara miskin dan kaya.

PENYESUAIAN SAMBIL BERJALAN: PELAJARAN DARI KOREA?*

PENDAHULUAN

Selama 17 tahun antara tahun 1962 dan 1978 GNP Korea tumbuh kira-kira 9,9% per tahun. Pertumbuhan yang cepat ini menyebabkan kenaikan 3,2 kali lipat dalam GNP per kapita pada harga-harga konstan tahun 1975. Pada tahun 1978 pengangguran turun menjadi 3,2%, atau kira-kira sepertiga dari pengangguran pada tahun 1962. Timbullah pertanyaan, apakah perbaikan ekonomi yang luas biasa ini hasil dari penyesuaian sambil berjalan yang dilakukan secara sadar, dan seandainya demikian, apakah penyesuaian-penyesuaian itu?

Tulisan ini mempunyai dua tujuan, yaitu: a) untuk menggambarkan penyesuaian-penyesuaian itu; dan b) untuk menyetengahkan beberapa pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman Korea dalam penyesuaian itu. Untuk tujuan diskusi maka periode ini dapat dibagi dalam tiga sub-periode: 1962-1971, 1972-1978, dan periode sejak Januari 1979.

Selama periode 1962-1971 Korea Selatan menyelesaikan dua Rencana Ekonomi Lima Tahun-nya yang pertama, yang tujuan utamanya ialah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi melalui perluasan ekspor barang-barang yang dibuat secara padat karya. Dalam periode kedua pemerintah berusaha keras untuk mempercepat perkembangan industri berat dan kimia, sebagian besar sebagai tanggapan atas perubahan-perubahan drastis di lingkungan eksternal. Meskipun usaha-usaha ini secara menyeluruh berhasil, mereka menimbulkan efek-efek sampingan yang serius. Pemerintah Korea Selatan telah mencoba untuk mengatasi masalah-masalah tersebut sejak bulan Januari tahun yang lalu.

*Diambil dari makalah Kim Jae-ik, *Rolling Adjustments: Lessons from Korea?*, yang disajikan dalam CSIS Conference on Asia-Pacific in the 1980s, Januari 1980, oleh Budi S. SATARI.

Tabel 1

ANGKA PERTUMBUHAN RATA-RATA GNP PER TAHUN (dalam harga-harga tahun 1975, dalam persen)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1961	2.2	5.6	6.9	6.6	7.8	7.6	8.1	8.8	8.7	8.8	8.5	9.0	8.9	8.8	9.2	9.3	9.4
1962	-	9.1	9.3	8.2	9.3	8.7	9.2	9.8	9.5	9.5	9.1	9.7	9.5	9.3	9.7	9.8	9.9
1963	-	-	9.6	7.7	9.3	8.7	9.2	9.9	9.6	9.6	9.1	9.7	9.6	9.3	9.6	9.8	9.9
1964	-	-	-	5.8	9.2	8.3	9.1	10.0	9.6	9.6	9.1	9.7	9.6	9.3	9.8	9.8	10.0
1965	-	-	-	-	12.7	9.6	10.2	11.1	10.4	10.2	9.6	10.2	10.0	9.7	10.2	10.2	10.3
1966	-	-	-	-	-	6.6	8.9	10.5	9.8	9.7	9.1	9.9	9.6	9.4	9.9	10.0	10.1
1967	-	-	-	-	-	-	11.3	12.5	10.9	10.5	9.5	10.4	10.1	9.7	10.3	10.3	10.4
1968	-	-	-	-	-	-	-	13.8	10.7	10.2	9.1	10.3	9.9	9.5	10.2	10.2	10.3
1969	-	-	-	-	-	-	-	-	7.6	8.5	7.6	9.4	9.1	8.8	9.7	9.7	9.9
1970	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.4	7.6	10.0	9.5	9.0	10.0	10.0	10.2
1971	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.8	10.3	9.5	8.9	10.1	10.1	10.4
1972	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.9	11.4	10.0	11.2	11.0	11.1
1973	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.0	7.6	10.0	10.1	10.4
1974	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.1	11.1	10.8	11.0
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.1	12.7	12.3
1976	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.3	10.9
1977	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.6

Sumber: Bank of Korea, *National Income in Korea* (berbagai nomor penerbitan).

MEMASUKI EKONOMI DUNIA (1962-1971)

Pada tahun 1961, satu tahun sebelum Rencana Lima Tahun ke-1 diluncurkan, kondisi ekonomi Korea Selatan tidak jauh berbeda dengan kondisi ekonomi negara-negara berkembang yang miskin sumber daya alam dan berpendapatan rendah dewasa ini. Pada saat itu Korea Selatan, yang berkelebihan penduduk, mengalami pertumbuhan penduduk hampir 3% setahun. GNP per kapita, apabila diukur dalam harga-harga saat itu, adalah \$ 82, dan akibatnya angka tabungan dalam negeri sama sekali tidak berarti. Negara itu tidak mempunyai ekspor yang berarti dan mengalami defisit yang kronis dalam neraca pembayarannya sejak pembebasannya pada tahun 1945. Pada tahun 1961, ekspor negara itu berjumlah kurang dari seperempat impornya. Tantangan yang dihadapi negara itu pada waktu itu ialah bagaimana meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi sedemikian rupa sehingga dapat memecahkan masalah pengangguran yang ekstensif dan sekaligus memperbaiki situasi neraca pembayaran.

Intisari dari strategi pertumbuhan yang diikuti selama dua Rencana Lima Tahun yang pertama adalah memperluas ekspor barang-barang yang dibuat secara padat karya, di mana Korea mempunyai keuntungan komparatif. Untuk menjalankan strategi ini, negara itu harus memobilisasi baik sumber-sumber internal maupun eksternal secara maksimal. Untuk memobilisasi sumber-sumber internal, pemerintah membaharui administrasi pajak dan menaikkan tingkat bunga yang dibayarkan pada bank-bank komersial dari 15% menjadi 30%. Hasilnya adalah penghilangan defisit fiskal, dan peningkatan dramatis tabungan dalam negeri. Selama 3 tahun berturut-turut sejak tahun 1965, ketika tingkat bunga dinaikkan, deposito tabungan dalam sistem perbankan negara itu hampir berlipat dua setiap tahun. Ini menjadi sumber dana yang disalurkan oleh pemerintah ke sektor industri yang berhubungan dengan ekspor.

Untuk menggalakkan pemasukan modal asing, pada tahun 1966 pemerintah mengeluarkan Undang-undang Peningkatan Modal Asing. Di bawah undang-undang ini, pemerintah mampu menanggung resiko yang harus dipikul oleh penanam modal atau peminjam, apabila diperlukan.

Tindakan-tindakan utama yang diambil pemerintah untuk meningkatkan ekspor mencakup penyesuaian kembali nilai tukar valuta asing. Pada tahun 1964 pemerintah menganut sistem nilai tukar yang seragam dan mendevaluasikan mata uang won hampir 100%, dan dengan demikian menghilangkan kerugian sektor perdagangan yang disebabkan oleh penilaian yang berlebihan terhadap mata uang itu. Di samping itu, pemerintah menetapkan persyaratan kredit yang mudah dan keringanan pajak atas bahan-bahan yang diimpor un-

tuk produksi barang-barang ekspor. Lebih jauh lagi, beberapa daerah perdagangan bebas didirikan dan prosedur bea cukai dipermudah. Tindakan-tindakan ini memungkinkan para eksportir Korea untuk melakukan usaha mereka seolah-olah mereka berada dalam suatu rezim perdagangan bebas.

Lingkungan internasional pada tahun 1960-an sangat menguntungkan bagi pertumbuhan ekspor barang jadi Korea. Peraturan semula GATT masih mengikat negara-negara industri utama, dan nasionalisme sumber daya yang luas masih belum diketahui. Akibatnya, perdagangan dunia tumbuh dengan kecepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Selama periode ini, Korea memanfaatkan pasaran luar negeri yang meluas itu dengan sebaik-baiknya, khususnya di Jepang dan Amerika Serikat yang mengambil duapertiga dari ekspor total Korea antara tahun 1962 dan 1971.

Hasil-hasil kebijakan pemerintah, bersama dengan lingkungan internasional yang menguntungkan, melebihi apa yang diharapkan. Ekspor dalam harga waktu itu meningkat dari \$ 55 juta tahun 1962 menjadi \$ 1,068 juta tahun 1971, suatu peningkatan lebih dari 19 kali lipat dalam 10 tahun. Andil produksi pertanian dan perikanan dalam ekspor total jatuh dari 45% tahun 1962 menjadi 10,5% tahun 1971, sedangkan andil barang-barang manufaktur meningkat dari 27% menjadi 86%.

Hanya sedikit diragukan bahwa pertumbuhan yang cepat dalam ekspor barang-barang manufaktur itu merupakan "motornya" pertumbuhan ekonomi. Tanpa perluasan ekspor yang cepat ini, laju pertumbuhan ekonomi tahunan sebesar 9,5% selama periode 1962-1971 itu tidak akan pernah tercapai, dan akan timbul kesulitan-kesulitan besar dalam menyerap angkatan kerja yang tumbuh dengan cepat dalam kesempatan kerja yang menguntungkan.

PEMBANGUNAN BERSAMA INDUSTRI BERAT DAN PERTANIAN (1972-1978)

Dibandingkan dengan periode yang baru saja dibahas, periode 1972-1978 adalah periode di mana lingkungan eksternal yang dihadapi Korea mengalami serangkaian perubahan drastis. Robohnya sistem Bretton Woods yang disusul oleh krisis minyak tahun 1973-1974 adalah inti dari perubahan itu. Bagi Korea, buyarnya rezim nilai tukar yang tetap itu berarti sedikitnya dua hal. Sebab mata uang won secara ketat dikaitkan dengan dollar Amerika Serikat, maka suatu perubahan dalam nilai dollar-yen atau dalam nilai dollar terhadap mata uang utama lainnya akan menyebabkan perubahan otomatis dalam *terms of trade* dengan negara-negara lain di dunia. Devaluasi dollar yang terus-menerus setelah robahnya sistem Bretton Woods juga berarti devaluasi

Tabel 2

PENANAMAN MODAL DAN TABUNGAN (dalam harga pasaran dewasa ini, dalam jutaan won)

	Penanaman Modal Kotor				Tabungan Dalam Negeri				Tabungan Luar Negeri	Perbedaan Statistik	Rasio Penanaman Finansial (%)		
	Total		Swasta		Total		Swasta				Total	Keuangan Dalam Negeri ¹	Keuangan Dari Luar Negeri
	Pemerintah	Swasta	Pemerintah	Swasta	Pemerintah	Swasta							
1961	38.7	13.0	25.7	8.4	-5.4	13.7	25.3	100.0	34.6	65.4			
1962	45.5	19.2	26.3	11.6	-5.5	17.1	38.0	100.0	16.5	83.5			
1963	91.1	17.6	73.6	43.7	-1.8	45.6	52.4	100.0	42.5	57.5			
1964	100.6	24.1	76.5	62.6	3.3	59.3	49.1	100.0	51.2	48.8			
1965	120.9	31.3	89.6	59.4	13.8	45.6	51.5	100.0	57.4	42.6			
1966	223.9	49.3	174.6	122.8	28.6	94.3	87.6	100.0	60.9	39.1			
1967	280.7	62.2	218.5	145.8	52.6	93.2	112.9	100.0	58.9	40.2			
1968	427.7	106.4	321.3	249.3	100.9	148.5	184.3	100.0	56.9	43.1			
1969	621.3	168.3	453.0	405.9	127.5	278.5	229.0	100.0	63.1	36.9			
1970	719.1	170.3	548.8	465.2	175.1	290.2	249.6	100.0	65.3	34.7			
1971	831.4	194.0	637.4	506.2	178.3	327.9	353.2	100.0	57.5	42.5			
1972	873.8	219.6	654.2	633.1	143.7	489.5	211.5	100.0	75.8	24.2			
1973	1,341.0	269.7	1,071.3	1,233.5	218.8	1,014.7	198.9	100.0	85.2	14.8			
1974	2,274.3	292.2	1,982.1	1,501.8	165.8	1,336.0	910.8	100.0	60.0	40.0			
1975	2,881.8	631.4	2,250.4	1,823.4	392.4	1,430.9	1,023.0	100.0	64.5	35.5			
1976	3,378.2	657.2	2,721.0	3,062.2	817.9	2,244.4	320.5	100.0	90.5	9.5			
1977	4,645.0	1,044.3	3,600.7	4,278.3	954.5	3,323.8	101.9	100.0	97.8	2.2			
1978	7,137.7	1,261.2	5,876.5	6,044.4	1,481.2	4,563.1	753.5	100.0	89.4	10.6			

¹Termasuk perbedaan statistik.Sumber: Bank of Korea, *National Income in Korea* (berbagai nomor penerbitan).

won yang merangsang ekspor. Ini saja telah merupakan dorongan yang kuat bagi Korea untuk mencari pasaran-pasaran baru.

Trend-trend proteksionis yang mengikuti robohnya sistem Bretton Woods memaksa Korea untuk mengadakan diversifikasi partner dagangnya dan untuk menyusun kembali komposisi komoditi ekspornya untuk keuntungan barang-barang industri yang lebih rumit dan bernilai tinggi. Usaha yang terakhir ini mendatangkan keinginan untuk mempercepat pembangunan industri berat dan kimia ke suatu tingkat yang mungkin tidak dibenarkan oleh faktor keadaan alamnya.

Bom komoditi di seluruh dunia pada tahun 1972-1973 juga mempunyai dampak terhadap Korea. Dengan menaikkan harga di pasaran gandum dunia, bom komoditi itu mendukung argumentasi bahwa Korea harus mengembangkan pertaniannya, khususnya untuk meningkatkan produksi gandum.

Lebih jauh lagi, sebagai akibat peningkatan harga minyak sampai 4 kali lipat dalam waktu kurang dari satu tahun pada tahun 1973-1974 Korea tidak selalu menanggapi prospek kemerosotan yang menguatirkan dalam neraca pembayarannya dengan pemikiran yang cukup jauh ke depan.

Penyesuaian kebijakan yang utama dengan perubahan-perubahan ini dapat dibagi dalam tiga kategori: (a) usaha yang sungguh-sungguh untuk mempercepat pembangunan industri berat; (b) usaha yang keras untuk mengadakan diversifikasi perdagangan; (c) usaha mencukupi kebutuhan sendiri dalam bahan pangan utama.

Pembangunan industri berat dan kimia telah menjadi prioritas kebijakan penting dalam Rencana Lima Tahun III (1972-1976). Tetapi dalam situasi baru tersebut di atas, pemerintah merasa perlu untuk lebih menekankan pembangunan semacam itu. Rencana Pembangunan Industri Berat dan Kimia yang diumumkan pada tahun 1973 menghendaki suatu percepatan jadwal pembangunan industri yang rumit, tidak saja untuk memenuhi kebutuhan domestik tetapi juga untuk meningkatkan ekspor. Sayangnya, rencana itu dibuat dengan asumsi bahwa perdagangan dunia akan terus berkembang dengan kecepatan tahun 1960-an. Akibatnya, penanaman modal di beberapa bidang ternyata agak berlebih-lebihan, khususnya dalam bidang-bidang seperti generator tenaga listrik dan peralatan industri berat.

Cara pembiayaan pembangunan industri ini juga menimbulkan berbagai masalah lain. Melihat lamanya masa persiapan yang diperlukan untuk pembangunan industri ini, pemerintah menyediakan pinjaman dengan bunga yang sangat rendah. Kegagalan untuk mencerminkan secara tepat biaya kesempat-

Tabel 3

RASIO PENANAMAN MODAL DAN TABUNGAN TERHADAP GNP (dalam persen)

	Penanaman Modal	Tabungan Dalam Negeri			Tabungan Luar Negeri	Kecenderungan Marginal Untuk Menabung
		Total	Pemerintah	Swasta		
1961	13.2	2.9	-1.8	4.7	8.6	12.9
1962	12.8	3.2	-1.6	4.8	10.7	5.3
1963	18.1	8.7	-0.4	9.1	10.4	21.8
1964	14.0	8.7	0.4	8.3	6.9	8.9
1965	15.0	7.4	1.7	5.7	6.4	3.6
1966	21.6	11.8	2.7	9.1	8.5	27.4
1967	21.9	11.4	4.1	7.3	8.8	9.4
1968	25.9	15.1	6.1	9.0	11.2	27.9
1969	28.8	18.8	5.9	12.9	10.6	31.2
1970	26.8	17.3	6.5	10.8	9.3	11.2
1971	25.2	15.4	5.4	10.0	10.7	6.7
1972	21.7	15.7	3.6	12.1	5.2	17.3
1973	25.6	23.5	4.1	19.4	3.8	49.6
1974	31.0	20.5	2.3	18.2	12.4	12.8
1975	29.4	18.6	4.0	14.6	10.4	13.1
1976	25.5	23.1	6.2	16.9	2.4	35.6
1977	27.3	25.1	5.6	19.5	0.6	32.4
1978	31.1	26.4	6.4	19.9	3.3	30.0

Sumber: Bank of Korea, *National Income in Korea* (berbagai nomor penerbitan).

an modal (*opportunity cost of capital*) di dalam menilai penanaman modal dalam industri ini merupakan problem yang utama. Di samping itu, tingkat pengetahuan yang diperlukan untuk membangun industri ini sehingga dapat mencapai potensi ekspor yang maksimal dianggap terlalu gampang.

Usaha diversifikasi perdagangan mengambil dua bentuk. Untuk mengelakkan kuota dan hambatan nontarif lainnya, Korea mengembangkan ekspor batu dan meningkatkan mutu produk yang telah ada. Mengenai produk-produk baru, keberhasilan dapat dilihat di bidang elektronika, mesin dan perkapalan. Dengan perbaikan kualitas, ekspor tradisional seperti tekstil dan kulit berjalan sangat baik.

Untuk mengadakan diversifikasi pasaran secara geografis, usaha-usaha semula diarahkan ke semua kawasan. Pasaran di Amerika Selatan dan Afrika ternyata paling sulit untuk ditembus. Pasaran yang termudah adalah Eropa dan Timur Tengah. Andil ekspor komoditi ke Timur Tengah meningkat dari 1,8% tahun 1973 menjadi 11,7% tahun 1976, sedangkan andil ekspor ke Eropa dari 11,8% menjadi 17,5%.

Tabel 4

EKSPOR KOMODITI UTAMA (dalam jutaan US dollar)

STTC No.	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
7	Permésinan	61.5	87.4	171.6	395.9	672.3	702.1	1,280.4	1,741.2
72	Mesin-mesin Listrik	43.9	68.5	125.2	312.5	474.2	441.6	805.9	925.2
73	Kapal-kapal dan Alat Pengangkutan	9.2	6.9	14.3	24.0	121.1	183.7	342.3	674.3
7-(72+73)	Lain-lain	8.4	12.0	32.1	59.4	77.0	76.8	132.2	141.7
67	Besi dan Baja	13.4	24.4	92.8	188.9	450.3	231.5	368.8	392.2
	Sub-Total	74.9	111.8	264.4	584.8	1,122.6	933.6	1,649.2	2,133.4
65 & 84	Tekstil dan Pakaian	298.5	442.1	618.8	1,185.1	1,449.6	1,797.1	2,799.9	3,143.4
85	Alas Kaki	17.3	37.4	55.4	106.4	179.5	191.2	398.5	487.6
03	Produk Perikanan	40.8	42.4	70.4	143.5	168.4	359.5	317.1	693.4
	Lain-lain	403.7	434.1	615.1	1,305.2	1,540.3	1,799.6	2,550.4	3,588.7
	Total	835.2	1,067.6	1,624.1	3,325.0	4,460.4	5,081.0	7,715.1	10,046.5
									12,710.6

Sumber: Bank of Korea, *Economic Statistics Yearbook* (berbagai nomor penerbitan).

Tabel 5

ANDIL BEBERAPA KOMODITI TERPILIH DALAM EKSPOR TOTAL (dalam persen)

SITC No.	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
7	Permésinan	7.4	8.2	10.6	11.9	15.1	13.8	16.6	17.3
72	Mesin-mesin Listrik	5.3	6.4	7.7	9.4	10.6	8.7	10.4	9.2
73	Kapal dan Alat Pengangkutan	1.1	0.6	0.9	0.7	2.7	3.6	4.4	6.7
7-(72+73)	Mesin-mesin Lain	1.0	1.2	2.0	1.8	1.7	1.5	1.7	1.4
67	Besi dan Baja	1.6	2.3	5.7	5.7	10.1	4.6	4.8	3.9
	Sub-Total	9.0	10.5	16.3	17.6	25.2	18.4	21.4	21.2
65 & 84	Tekstil dan Pakaian	35.7	41.4	38.1	35.6	32.5	35.3	36.3	31.3
85	Alas Kaki	2.1	3.5	3.4	3.2	4.0	3.8	5.2	4.9
03	Produk Perikanan	4.9	4.0	4.3	4.3	3.8	7.1	4.1	6.9
	Lain-lain	48.3	40.6	37.9	39.3	34.5	35.4	33.1	35.7
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sumber: Bank of Korea, *Economic Statistics Yearbook* (berbagai nomor penerbitan).

Di Timur Tengah, Korea tidak saja menjual produk-produk, tetapi juga jasa-jasa konstruksi. Pendapatan kotor dari konstruksi di Timur Tengah meningkat dari nol di tahun 1973 menjadi sekitar \$ 2,1 milyar pada tahun 1978. Nilai total dari kontrak konstruksi yang diperoleh di kawasan itu pada akhir tahun 1978 sedikitnya adalah \$ 14 milyar.

Arti kegiatan konstruksi seberang lautan tidak boleh dianggap remeh. Pelaksanaan proyek-proyek seberang lautan memberikan kesempatan untuk mempelajari ketrampilan pengelolaan proyek dan keahlian dalam transaksi keuangan internasional. Melalui pengalaman ini Korea dengan cepat memperoleh keuntungan komparatif yang baru dalam proyek-proyek pembangunan skala besar di negara-negara Dunia Ketiga.

Tetapi konsekuensi dari partisipasi dalam proyek-proyek ini adalah suatu keuntungan yang tercampur dalam ekonomi domestik Korea. Di satu pihak, kepergian sejumlah besar pekerja terlatih ke Timur Tengah menyebabkan naiknya gaji di dalam negeri. Hal ini, ditambah dengan meningkatnya permintaan untuk pekerja terlatih di dalam industri berat, memperlebar perbedaan gaji di antara pekerja yang terlatih dan tidak terlatih. Di samping itu, perbaikan yang tiba-tiba dalam neraca pembayaran akibat pendapatan dari Timur Tengah menyebabkan bertambah luasnya pengadaan uang dalam negeri dan inflasi. Dengan kebijakan tanggapan yang tepat masalah ini seharusnya dapat dihindarkan, tetapi pengalaman ini tidak dipelajari dengan cepat oleh negara yang telah lama dihantui oleh masalah neraca pembayaran yang kronis.

Pada waktu Rencana Lima Tahun III (1972-1976) disusun, masalah meluasnya jurang antara tingkat pendapatan antara rumah tangga di pedesaan dan di kota merupakan masalah sosial yang utama. Ketika masalah ini digabung, secara benar atau salah, dengan dampak boom komoditi di dalam pikiran pembuat kebijakan, adalah tidak mungkin bagi negara itu untuk tidak memiliki kebijakan pertanian yang mencoba untuk mencapai pencukupan sendiri dalam bahan pangan utama. Instrumen kebijakan utama yang dipergunakan untuk mengatasi masalah yang dirasakan itu adalah program dukungan harga gandum yang tinggi. Tetapi, program tersebut segera menambah tekanan inflasioner dengan mengalihkan sumber-sumber daya ke bidang produksi di mana Korea kekurangan keuntungan komparatif dan dengan menyebabkan defisit anggaran belanja yang besar.

PROGRAM STABILISASI DEWASA INI (1979 - SEKARANG)

Tiga kebijakan utama yang baru saja dibahas bertanggung jawab atas laju pertumbuhan tahunan yang rata-rata lebih dari 10% antara tahun 1972 dan 1978. Lebih lanjut lagi, kebijakan itu ikut menyebabkan perubahan luar biasa

dalam komposisi ekspor Korea untuk kepentingan produk-produk industri berat. Tetapi, tak boleh diabaikan bahwa angka pertumbuhan yang tinggi itu dicapai dengan memperbesar tekanan inflasioner dalam ekonomi.

Kebijakan stabilisasi yang diikuti oleh pemerintah selama 12 bulan terakhir sebagian besar dimaksud untuk mengatasi sebab-sebab dan akibat-akibat dari inflasi kronis. Di samping itu, kebijakan itu ditujukan untuk mengubah struktur ekonomi sedemikian rupa untuk menyediakan dasar yang kuat untuk pertumbuhan yang terus-menerus dalam 10 tahun mendatang. Pendekatan utama yang dilakukan ialah mengembalikan kemampuan mekanisme pasaran dalam membagi sumber-sumber daya secara efisien dan adil.

Suatu karakteristik penting dalam inflasi baru-baru ini ialah bahwa harga barang-barang kebutuhan pokok meningkat lebih cepat daripada harga barang-barang nonkebutuhan pokok. Harga kebutuhan pokok yang tinggi menyulitkan kehidupan, khususnya bagi golongan yang miskin. Untuk menanggapi perkembangan ini pemerintah sering kali mengambil jalan pengendalian harga-harga. Tetapi, pengendalian harga menyebabkan perpindahan sumber-sumber daya dari sektor-sektor yang terkendali, sehingga masalah pengadaan menjadi lebih parah. Dengan menciptakan harapan kenaikan harga-harga yang permanen, inflasi memperlambat pertumbuhan tabungan dalam negeri, yang telah dipersulit oleh kebijakan yang menahan tingkat bunga pada lembaga-lembaga perbankan reguler di bawah tingkat inflasi. Lebih lanjut lagi, tingkat inflasi yang tinggi bersama dengan rezim nilai tukar yang tetap menyebabkan penurunan yang terus-menerus dalam daya saing ekspor.

Program stabilisasi dewasa ini mempunyai empat komponen utama. Pertama, kebijakan moneter dan fiskal yang ketat yang dimaksud untuk mengurangi eksese likuiditas dalam ekonomi. Target pertumbuhan pengadaan uang pada tahun 1979 adalah mengurangi peredaran uang sampai 25% per tahun dan tahun 1980 di bawah 20%. Kedua, tindakan-tindakan yang khusus dimaksud untuk memperbaiki ketimpangan struktural yang disebabkan oleh kebijakan-kebijakan penanaman modal yang baru. Tindakan dalam kategori ini mencakup penyesuaian prioritas penanaman modal demi kepentingan industri yang memproduksi barang-barang kebutuhan pokok untuk konsumsi domestik, penggalakan produksi non-gandum dalam pertanian, dan penanaman modal untuk modernisasi pemasaran dalam negeri dan jaringan distribusi, dan penanaman modal yang lebih besar di bidang pengangkutan umum. Ketiga, tindakan yang dimaksud khusus untuk menciptakan persaingan yang lebih besar dalam ekonomi, termasuk penghapusan pengaturan harga sejumlah besar komoditi, pencabutan rintangan bagi perusahaan-perusahaan baru untuk memasuki industri tertentu, dan percepatan liberalisasi impor. Akhirnya, tindakan yang dimaksud untuk membantu golongan ekonomi lemah

yang paling menderita akibat inflasi. Ini mencakup perluasan program pekerjaan umum, pembebasan uang sekolah bagi anak-anak dari keluarga yang berpenghasilan rendah, dan beberapa pembayaran tunai langsung. Pembayaran tunai langsung khususnya merupakan ganti rugi atas berkurangnya penghasilan akibat pembebasan harga, dan pengaruhnya atas ekonomi tentu saja tidak anti inflasioner. Tetapi pemerintah menganggap pembayaran ini perlu demi keadilan, dan juga sebagai harga yang pantas dibayar untuk keuntungan yang akan diperoleh dari normalisasi struktur harga relatif.

PELAJARAN-PELAJARAN

Pelajaran pertama yang dapat diperoleh dari pengalaman Korea dengan penyesuaian sambil berjalan ini kelihatannya ialah perlunya untuk memperkuat kembali peranan pasar. Pada tahun 1960-an Korea mengubah ekonominya untuk pertumbuhan cepat dengan cara yang agak berhasil dengan menghormati prinsip-prinsip dasar pasar, khususnya agar sumber-sumber daya dialokasikan oleh harga-harga sebenarnya yang mencerminkan sepenuhnya kondisi pengadaan dan kebutuhan, dan agar pengembangan produk-produk baru dan pasaran menjadi tanggung jawab utama kaum wiraswasta. Pada tahun 1970-an penyesuaian yang berhasil terjadi lagi ketika struktur intensif didasarkan pada prinsip-prinsip pemasaran dan inisiatif perorangan. Partisipasi Korea yang berhasil dalam kegiatan konstruksi di Timur Tengah merupakan contoh yang baik. Tetapi keuntungan dari keberhasilan itu adalah terbatas akibat kegagalan pemerintah untuk menanggapi dengan baik perubahan dasar dalam cadangan luar negeri. Masalah yang berhubungan dengan pengembangan industri berat tertentu tidak terlepas dari kegagalan untuk memperhatikan langkanya modal.

Pelajaran kedua, menyangkut cara-cara dengan mana beberapa industri yang dianggap mempunyai arti strategis digalakkan. Dukungan yang diberikan dalam bentuk kredit liberal dengan bunga yang rendah atau tanpa bunga mengundang tidak saja keputusan penanaman modal non-optimal tetapi juga tekanan inflasioner kronis. Dukungan yang diberikan dalam bentuk perlindungan terhadap persaingan asing juga tidak diinginkan, seperti halnya pemberian kredit liberal, karena biayanya tidak terlihat dengan mudah. Apabila industri tertentu harus disubsidi, bentuk yang terbaik ialah untuk memberikan bantuan anggaran belanja yang eksplisit dengan penjelasan di muka tentang lamanya dukungan atau bantuan itu.

Pelajaran ketiga berhubungan dengan pemasukan modal asing. Pengalaman Korea dalam hal ini kelihatannya menunjukkan bahwa rintangan terbesar dalam gerakan internasional dari modal ialah ketidakpastian yang harus dipi-

kul oleh penanam modal atau peminjam. Pemerintah dapat mengurangi ketidakpastian ini secara berarti dengan memberikan jaminan pembayaran kembali atau pemulangan keuntungan. Suatu inovasi institusional lain yang dapat dicoba dalam masalah ini ialah jaminan internasional di mana semua pemerintah nasional akan dilarang untuk mengerjakan hal-hal yang dapat menjebak modal asing.

Pelajaran keempat berhubungan dengan cara-cara dengan mana proteksionisme dan nasionalisme sumber daya mungkin dapat ditangani di masa depan. Terlalu banyak negara berkembang termasuk Korea cenderung untuk melihat bahwa ekspor mereka marginal dampaknya atas negara-negara pengimpor. Jelas terdapat kesimpulan yang salah di sini, dan negara-negara pengeksport harus tetap ingat tentang beban penyesuaian yang harus dipikul oleh negara pengimpor. Beban penyesuaian itu cenderung untuk menjadi lebih besar apabila ekspor meningkat terlalu cepat dan juga apabila perdagangan yang dimaksud didasarkan atas spesialisasi antar-industri daripada atas spesialisasi dalam-industri.

Negara-negara yang telah maju harus mengambil sikap yang lebih positif terhadap kebijakan penyesuaian industri mereka. Dalam hal ini, mereka juga harus menyadari biaya penyesuaian yang mereka paksakan atas negara-negara berkembang dengan tindakan proteksionis yang tiba-tiba dan dengan peningkatan tarif terhadap ekspor barang jadi dari negara-negara berkembang.

Dengan menaikkan tingkat proteksi efektif yang diberikan kepada pengusaha-pengusaha dalam negeri di negara-negara maju, peningkatan tarif secara serius menghalangi usaha negara-negara berkembang untuk mengembangkan ekspor barang-barang manufaktur. Peningkatan tarif juga menghalangi usaha untuk menciptakan hasil-hasil kaitan ke belakang (*backward linkage effects*) di negara yang maju industrinya melampaui tingkat optimal. Usaha ini menjadi dorongan untuk nasionalisme sumber daya di dunia yang berkembang.

Langkah-langkah proteksionis yang tiba-tiba sering mengakibatkan perpendekan masa modal penanaman di negara-negara berkembang, dan memaksa negara-negara itu untuk melompati tahap-tahap pembangunan industri di luar kapasitas mereka. Akibat semuanya ini biaya proses industrialisasi di negara-negara berkembang menjadi tinggi. Yang diperlukan di sini dilihatnya adalah jaminan bahwa di masa mendatang negara-negara maju tidak akan mengambil tindakan proteksionis secara tiba-tiba termasuk peningkatan tarif lebih lanjut tanpa memberi ganti rugi kepada partner dagang mereka yang sedang berkembang atas kerugian yang diderita akibat tindakan semacam itu.

Pelajaran yang kelima dan terakhir sebenarnya adalah perluasan dari pelajaran keempat. Meningkatnya proteksionisme dan nasionalisme sumber daya dalam tahun-tahun terakhir ini tidak sedikit berasal dari hubungan moneter internasional yang sangat tidak stabil yang berlangsung sejak robohnya sistem Bretton Woods. Perubahan nilai tukar yang tiba-tiba di negara-negara berkembang akibat kekuatan-kekuatan yang tidak terkendalikan telah memaksa mereka untuk mengubah pola perdagangan mereka secara yang tidak selalu mudah bagi mereka.

Dunia jelas membutuhkan suatu orde moneter internasional yang stabil untuk menggantikan kekacauan moneter dewasa ini. Dalam hal ini, perkembangan terakhir sehubungan dengan Sistem Moneter Eropa (EMS) kelihatannya cukup menggembirakan, dan diharapkan bahwa MEE, Amerika Serikat, dan negara-negara industri utama lainnya akan segera bergabung untuk mengajukan suatu alternatif.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

ANALISA

terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—

THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—

BUKU—BUKU

hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungi:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5